



---

---

ISSN: 2074-1944

# ВОЕННОЕ ПРАВО

Электронное научное издание

<http://www.voennoepravo.ru/>

№ 5 (45) 2017

**Редакционный совет**

**1. Бут Надежда Дмитриевна**, доктор юридических наук, заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

**2. Воронов Александр Федорович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры гражданского и арбитражного процесса юридического факультета Московского государственного университета

**3. Зателепин Олег Кимович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права Военного университета

**4. Корякин Виктор Михайлович**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

**5. Маликов Сергей Владимирович**, доктор юридических наук, профессор, председатель диссертационного совета по специальности 20.02.03 Военное право, военные проблемы международного права Военного университета, профессор кафедры криминалистики Военного университета

**6. Старцун Виктор Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского права Военного университета

**7. Субанова Наталья Викторовна**, доктор юридических наук, доцент, заместитель директора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

**8. Толкаченко Анатолий Анатольевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Российского государственного университета правосудия (РГУП)

**9. Туганов Юрий Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник отдела проблем организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия (РГУП)

Издается с 2001 г.

Научное направление периодического издания: — 12.00.00 Юридические науки; — 20.02.00 Военно-специальные науки (20.02.03 Военное право, военные проблемы международного права)

Издатель — коллектив редакции  
Свидетельство о регистрации средства массовой информации  
Эл 77-4305 от 16.01.2001 г.  
Номер ISSN: 2074-1944

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Решением президиума Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 30 сентября 2016 г. издание включено в **Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы результаты диссертационных исследований** (№ 1949 Перечня с 18 октября 2016 г.)

Главный редактор —

**КОРЯКИН**

**Виктор Михайлович**,  
доктор юридических наук (20.02.03),  
доцент  
e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru

Заместитель главного редактора —

**ХАРИТОНОВ**

**Станислав Станиславович**,  
кандидат юридических наук (20.02.03),  
профессор

Ведущий редактор —

**ГУСЕЙНОВА**

**Альбина Джабаровна**

Адрес в интернете  
<http://www.voennoepravo.ru/>

**СОДЕРЖАНИЕ****Военные аспекты административного права**

<b>Глухов Е. А.</b> О необходимости общественного контроля в армии .....	5
<b>Минтягов С. А.</b> Правовые основы организации розыска военнослужащих, самовольно оставивших место службы, органами военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации .....	14
<b>Рыбакова М. А.</b> Понятие нормотворческой деятельности и особенности участия в ней Минобороны России .....	23

**Военная служба**

<b>Гоновский А. А.</b> Аттестация военнослужащих как элемент прохождения военной службы .....	39
<b>Соколов Я. О.</b> Обзор изменений законодательства об альтернативной гражданской службе в 2016 – 2017 годах .....	55
<b>Туганов Ю. Н., Журавлев С. И.</b> Методологические аспекты деятельности сотрудника специальных служб в процессе прохождения государственной службы .....	61

**Гражданско-правовые аспекты военного права**

<b>Егоров А. П.</b> Правовой режим воздушных судов государственной авиации как объектов недвижимого имущества .....	68
<b>Мионов Н. И.</b> Некоторые проблемы правового регулирования семейных отношений с участием военнослужащих .....	72
<b>Свинных Е. А., Моисеев Д. В.</b> Совершенствование порядка определения цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу .....	79
<b>Слепко Г. Е.</b> О системности правового регулирования отношений в сфере прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданных для нужд обороны .....	87
<b>Соколова Е. В.</b> Причинная связь между действиями военных организаций и наступившим вредом как одно из оснований гражданско-правовой ответственности .....	96
<b>Трофимов М. В.</b> Проблема разграничения правового положения органов, учреждений и предприятий в системе военных организаций .....	107

**История военного права и военного законодательства**

<b>Синигилевич Д. А.</b> Комлектование Рабочее-Крестьянской Красной Армии военно-медицинскими кадрами в довоенный период (1917 — 1941): историко-правовой аспект .....	117
<b>Папков С. В.</b> Основные этапы эволюции дифференцированных форм досудебного производства в отечественном уголовном процессе .....	123
<b>Шкаревский Д. Н.</b> К вопросу о развитии военного права в СССР (1930-е – начало 1950-х гг.) .....	132

**Правовое воспитание. Правовая работа**

<b>Иванеев С. В.</b> Рационально-этические принципы в правовом воспитании военнослужащих .....	138
---	-----

<b>Овчаров О. А.</b>	
Проблемы юрисдикции в деятельности военного духовенства и пути их решения (вопросы совершенствования правовой работы) .....	143
<b>Прокурорская деятельность</b>	
<b>Данилова Н. А., Николаева Т. Г.</b>	
Анализ прокурором доказательственной базы по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением .....	151
<b>Ермолович Е. Н., Честнов Н. Е.</b>	
О проблемах надзора органов военной прокуратуры за исполнением законов военными следственными органами при расследовании преступлений .....	158
<b>Терещук С. С.</b>	
Основания проведения прокурорской проверки и уведомление о ней .....	164
<b>Харитонов С. С.</b>	
О некоторых вопросах реализации права военных прокуроров на дополнительную жилую площадь до 2017 года .....	168
<b>Гражданский и арбитражный процесс</b>	
<b>Воронов А. Ф.</b>	
О судебных расходах по защите прав военнослужащих .....	174
<b>Шеншин В. М.</b>	
О практике высших судов в сфере охраны окружающей среды и природопользования .....	182
<b>Криминология. Уголовное право. Уголовный процесс</b>	
<b>Дамаскин О. В.</b>	
Криминологические аспекты изучения противодействия преступности .....	187
<b>Оноколов Ю. П.</b>	
Объективная и субъективная сторона воинских преступлений, совершаемых в боевой обстановке, ходе войн и иных боевых действий .....	196
<b>Туганов Ю. Н., Быстров П. Г.</b>	
Правовой институт амнистии: процессуальные пробелы и пути их устранения .....	203
<b>Международное право. Военные аспекты международного права</b>	
<b>Вердян А. А.</b>	
Вопросы юрисдикции и правовой помощи по делам, связанным с пребыванием военнослужащих пограничных органов за пределами Российской Федерации .....	207
<b>Михайленко Е. Б., Вербицкая Т. В.</b>	
Формирование международного режима запрещения ядерного оружия .....	215
<b>Петров И. В.</b>	
Административно-правовое противодействие экстремистской деятельности в странах СНГ, а также возможность его применения в Российской Федерации .....	228
<b>Фуражнин Д. Ю.</b>	
Современные факторы, обуславливающие проблемы правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия международному терроризму .....	234
<b>Чернядьева Н. А.</b> О допустимости в международном праве термина «война с терроризмом» .....	240
<b>Рецензии на военно-правовые издания</b>	
<b>Корякин В. М.</b>	
К вопросу о соотношении понятий «военная безопасность» и «оперативно-розыскная деятельность» .....	247

## Военные аспекты административного права

### О необходимости общественного контроля в армии

© Глухов Е. А.,

старший преподаватель Санкт-Петербургского военного института войск Национальной гвардии, подполковник юстиции, кандидат юридических наук

**Аннотация:** в статье анализируется возможность контроля за деятельностью воинских должностных лиц со стороны общественных организаций. Автор приходит к выводу о том, что действующее законодательство возлагает эту функцию лишь на общественные советы при федеральных органах исполнительной власти. Однако при этом все остальные общественные организации оказываются вне сферы контроля, тем самым его эффективность снижается. Автор сопоставляет сложившуюся ситуацию с контролем воинских начальников в период СССР и приходит к выводу о необходимости восстановления некоторых положительных моментов контроля командиров со стороны партийных органов. Кроме того, почти 2 десятилетия законодателем не принимается закон о военных профсоюзах, что также негативно влияет на социальное партнерство военнослужащего и государства.

**Ключевые слова:** бюрократия, общественный контроль, профсоюз военнослужащих, единоначалие, произвол командира, партийное собрание, политорганы Вооруженных Сил, защита прав военнослужащих, социальные права военнослужащих, социальное партнерство.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

На международном конгрессе по научной организации труда, который состоялся в Париже в 1957 г., была отмечена следующая закономерность: чем лучше общество информировано об организациях, задачах, компетенции и возможностях органов государственного административного управления, тем легче этим органам работать и тем правильнее строятся отношения обеих сторон<sup>1</sup>. Если власть не понимает чаяния населения, или наоборот, население не может «достучаться» до власти, то ситуация в стране постепенно становится все более критической.

В сводном докладе Группы государств по борьбе с коррупцией по Российской Федерации за 2009 г. отмечено, что доступ широкой общественности к информации в России по-прежнему значительно затруднен

(п. 284)<sup>2</sup>. Отечественные учёные также констатируют, что меры, связанные с реализацией публичной отчётности органов государственной власти, развиты очень слабо<sup>3</sup>.

Но для чего нужна отчетность в принципе? Отчетность органов власти необходима, прежде всего, для осуществления контроля за их деятельностью. Изучая представленные различными структурами доклады и отчеты, можно сформировать представление о качестве их работы, об имеющихся недостатках, о необходимости дополнительного финансирования, об изменении их полномочий или иного корректирующего воздействия.

Кто изучает представленную отчетность, кто оценивает эффективность работы органов власти и их должностных лиц? Это либо вышестоящие в иерархической систе-

<sup>1</sup> Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление : учебник. М.: «Проспект», 2004. С. 519.

<sup>2</sup> Доклад группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по Российской Федерации (апрель 2009 г.) // Антикоррупционер. 2009. № 4.

<sup>3</sup> Астанин В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М. 2009. С. 38.

ме управления должностные лица, либо специально предназначенные надзирающие органы. И хотя государством в последнее время принимаются определенные меры по повышению прозрачности деятельности органов власти<sup>1</sup>, но по многим параметрам обычным гражданам контроль и оценка качества работы «слуг народа» по-прежнему затруднены. Так, например, скрыты от общественного контроля мотивы принятия решений о выделении бюджетных средств на социальные нужды и на роскошь чиновникам, кулуарно принимаются решения об изменении пенсионного и налогового законодательства и т.п.

В частности, гарантируя некоторым категориям граждан право на предоставление им жилья бесплатно, государство вместе с тем может годами и десятилетиями не принимать мер по обеспечению указанных граждан жильем, мотивируя тем, что конкретный срок предоставления им жилья жилищным кодексом Российской Федерации не установлен. Мол, пусть они ждут дальше, а бюджетные деньги направить на иные программы. Общественный контроль в сфере планирования трат бюджетных средств на жилищное строительство практически отсутствует.

Между тем, Российская Федерация провозглашена демократическим государством (ст. 1 Конституции России). Демократические режимы должны быть прозрачными для народа, а власти должны быть привержены принципам гласности и открытости. Эффективной защитой принципов гласности и открытости являются объединения граждан в специально созданные для этой цели общественные организации. В России существует более 200 000 некоммерческих организаций, на функционирование которых

государством выделяется около 5 млрд. руб.<sup>2</sup>

Принятый в 2014 г. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» хоть и является шагом навстречу демократическим началам взаимодействия власти и общества, но носит больше декларативный характер, чем реально что-то изменяет в этой сфере взаимоотношений. Главным его недостатком, по мнению автора, является то, что к субъектам общественного контроля отнесены лишь общественные палаты различных уровней и общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, при органах власти субъектов Российской Федерации (ст. 7). Только в случаях и порядке, которые должны быть предусмотрены законодательством Российской Федерации, в качестве субъектов общественного контроля могут создаваться:

- 1) общественные наблюдательные комиссии;
- 2) общественные инспекции;
- 3) группы общественного контроля;
- 4) иные организационные структуры общественного контроля.

Следовательно, все организации кроме общественных советов (профсоюзы, общественные комитеты и движения, партии, фонды, общественные движения) без специального указания в законодательстве не обладают правами субъектов общественного контроля. В итоге благие цели, заложенные законодателем в ст. 1 упомянутого закона, оказались скорее декларативными, возложенными лишь на небольшое количество приближенных к власти организаций.

Созданные же общественные советы при федеральных органах исполнительной власти имеют преимущественно представительские функции и не выполняют задач информационного контрольного обеспече-

<sup>1</sup> Сюда можно отнести антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов и их публичное обсуждение в сети Интернет, декларирование доходов и расходов государственных служащих, обязанность размещать на официальных сайтах министерств и ведомств справочную информацию.

<sup>2</sup> Такие сведения привел секретарь Общественной палаты А. Бречалов на Общероссийском форуме «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития», проводимом 14-15 января 2015 г. // <https://www.oprf.ru/press/news/2015/newsitem/27711>.



ния антикоррупционной политики<sup>1</sup>. Например, за десятилетний срок работы общественного совета при Минобороны России какие-либо его антикоррупционные, антибюрократические инициативы не стали достоянием широкой общественности, не сказано о наличии таких функции и в положении о нём<sup>2</sup>. По-видимому, опасения Президента Российской Федерации о том, что общественные советы не должны быть формальным придатком и декоративной структурой<sup>3</sup> оказались очень даже пророческими.

Еще менее общественный контроль развит в военной организации Российского государства. Между тем, армия — это скол общества, и в ней действуют те же общие правила и принципы государственной деятельности, что и в системе иных видов государственной службы; она подвержена тем же порокам. Поэтому и общественный контроль в сфере военно-служебных отношений также необходим (естественно, с учетом особенностей построения военной организации и специфики выполняемых ею задач).

Практически все воинские должностные лица кроме собственно специфических обязанностей по защите Отечества имеют широкий круг полномочий в административно-хозяйственной деятельности (по ведению войскового хозяйства, по делопроизводству и т.д.) и в области решения вопросов социального обеспечения подчиненных (п. 4 ст. 3 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», ст. 78 УВС ВС РФ). Обладая огромными полномочиями, воинские начальники могут и злоупотреблять ими.

На взгляд автора, в военной организации существуют две важные особенности

функционирования бюрократического аппарата:

Во-первых, если в обычных условиях аппарат чиновников всё же ограничен рамками государственных и муниципальных учреждений, да и то не все их сотрудники имеют возможность регулировать правоотношения граждан, то в армии статус чиновника можно распространить на большинство лиц начальствующего состава. Военное законодательство исходит из того, что командиру-единоначальнику должен быть предоставлен такой объем прав, который обеспечивал бы безусловный его контроль над всеми сторонами жизни и деятельности подчиненных и его самостоятельность в единоличном решении многих вопросов по своему усмотрению. Общевоинские уставы определяют, что даже по личным вопросам военнослужащий должен обращаться к непосредственному начальнику, и только в случае особой необходимости — к старшему начальнику (ст. 21 УВС ВС РФ). Поэтому даже действия и решения сержанта могут влиять на реализацию прав его подчиненных.

Во-вторых, в отличие от обычной бюрократической системы, где чиновник имеет право воздействовать лишь на небольшую часть вопросов жизнедеятельности гражданина (да и то, как правило, только в случае обращения такого гражданина к чиновнику), то военно-служебные отношения предполагают жесткую регламентацию более широкого спектра отношений между конкретным военнослужащим и его командованием. По мнению автора, этот фактор является одним из основных различий между традиционной бюрократией и военным управлением, т.к. наделение статусом военнослужащего влечет перевод многих вопросов реализации прав из плоскости гражданских правоотношений в административные, которые могут быть решены только путем обращения к командованию. В качестве примера здесь можно привести правоотношения по реализации военнослужащим права на жилище, на свободу передвижения, на выбор места жительства и прохождения службы т.д.

Так, например, обычный гражданин не должен спрашивать чьего-либо разрешения

<sup>1</sup> Астанин В. В. Указ. соч. С. 39.

<sup>2</sup> Утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 490 «Об образовании Общественного совета при Министерстве обороны Российской Федерации».

<sup>3</sup> Президент в своем послании Федеральному Собранию 2013 г. сказал, что общественные советы не должны быть формальным придатком и декоративной структурой, а призваны выступать в роли экспертов, а порой и конструктивных оппонентов ведомств, при которых они созданы, быть активными участниками системы противодействия коррупции.

для поездки в выходные дни к родственникам в другой город, для военнослужащего же такая поездка возможна лишь с разрешения командования. И не факт, что такое согласие будет дано, причем даже без объяснения причин<sup>1</sup>. Даже заняться педагогической деятельностью военнослужащий может лишь в случае, если такая деятельность не препятствует исполнению им обязанностей военной службы, что, опять-таки, определяется командованием. Таким образом, все указанные права и многие другие могут быть реализованы военнослужащими только посредством согласования с командованием, с разрешения командира (или нескольких командиров).

Итак, необходимо признать, что военная организация болеет теми же болезнями бюрократизма, которыми поражены современное российское общество и государство, только сильнее. Сильнее потому, что армия — это анклав, все происходящее в ней скрыто от общественного контроля, от гласности.

Кроме того, для военной организации наличие отношений жесткой власти является обязательным. Принцип единоначалия наделяет командира (начальника) всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным. Единоначалие выражается в праве командира (начальника), исходя из всесторонней оценки обстановки, единолично принимать решения, отдавать в установленном порядке соответствующие приказы и обеспечивать их выполнение (ст. 33 УВС ВС РФ).

Проблема не в том, что в армейской среде у руководителя воинского коллектива гораздо больше прав по отношению к подчиненным, нежели у такого же «невоенного» руководителя. Проблема видится в том, что у военного командира огромная степень

усмотрения при принятии решений<sup>2</sup>. В армии приказ не подлежит обсуждению, и каждый командир — удельный князёк. Ну а возможности для произвола и коррупции у людей, наделённых бесконтрольной властью, всегда велики<sup>3</sup>.

Захочет, к примеру, какой-нибудь командир воинской части установить для своих подчиненных регламент служебного времени с 8 до 19 часов с трехчасовым перерывом на обед — и подпишет соответствующий приказ. Хотя такой рабочий день очень неудобен людям, особенно если воинская часть расположена где-нибудь в такой местности, откуда проблематично за время обеденного перерыва попасть домой. Вот и приходится людям проводить на службе по 11 часов в день, и три часа обеденного перерыва всё равно проводя за служебными вопросами.

Жалобы в прокуратуру или в суд здесь не помогут, — командир не нарушил закон, целесообразность же и справедливость его решения правоохранительные органы не оценивают.

Или другой пример — нецензурная брань командира в адрес подчиненного. Даже за огрехи подчиненного, но вряд ли такой метод воздействия можно считать позволительным.

Автор не раз был свидетелем, когда командир воинской части (соединения) матом или в грубой форме разговаривал с подчиненным, ставил его в унижительное положение при других военнослужащих. Стыдя подчиненного и ругая его, такой командир вопрошает, есть ли у подчиненного совесть, а если есть, то почему подчиненный до сих пор не застрелился и т.п. Годами воспитываемое у офицера чувство субординации и отношения единоначалия не позволяют подчиненному заткнуть рот такому начальнику, иначе вполне вероятно, что последует строгое наказание либо даже увольнение, причем, возможно даже за мелочи, которые

<sup>1</sup> Обжаловать же такой отказ представляется бесполезным ввиду: а) потери времени на процедуру обжалования, вынесения решения тогда, когда поездка уже не актуальна; и б) командир всегда может сослаться в обоснование отказа на поддержание постоянной боевой готовности.

<sup>2</sup> Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах – военнопредметное обозрение. 2007. № 2.

<sup>3</sup> Кирпичников А. И. Коррупция в России. СПб., 2004. С. 145.



в служебных документах будут раздуты и сильно приукрашены.

Можно также все отпуска неугождному военнослужащему планировать только на новогодние праздники, ставить его в наряды максимально в выходные дни, распределить этому офицеру далекое от благ цивилизации жилье или совсем его не поощрять даже за имеющиеся заслуги. Все эти действия формально также будут соответствовать закону. Целесообразность, эффективность и обоснованность действий командования не могут быть предметом судебного спора. Не подлежат оценке правоохранительными органами при рассмотрении жалоб граждан и волокита в пределах максимально возможных сроков рассмотрения документов, предельно жесткий контроль за действиями конкретного военнослужащего и т.д.<sup>1</sup>

Поэтому в военно-бюрократической системе есть все предпосылки для возникновения мини-культы начальственной должности. Довольно высокий социальный статус с одной стороны и возможность жестокого наказания подчиненного за малейшее нарушение — с другой стороны, заставляет военнослужащих выстраивать как можно более тёплые отношения с начальником. Логичным следствием здесь является сверхлояльность, угодничанье. Именно иерархическое построение организации и всевластие начальника порождают приспособленчество, чиновничество, патернализм и др. Результат же действительно неприглядный: произвол, правовой нигилизм и безответственность. Деформация в подобной системе управления предполагает пассивное восприятие любых нарушений прав граждан, отказ от собственного мнения, критического мышления, обоготворение начальника. Однако полагаю необходимым напомнить, что слепое следование одной даже самой красивой идее ведет к недооценке ее недостатков и гипертрофированному отношению к ее достижениям.

Вызывает интерес мнение ученых о специфике российской бюрократии в этом

отношении. Так, И. Г. Яковенко указывает, что мы живем в стране с огромными традициями барства и холуйства. Старая советская формула «Я начальник — ты дурак. Ты начальник — я дурак» никуда не исчезла и наносит большой вред делу. Как правило, европейский чиновник доносит наверх ту информацию, которая прежде всего правдива. Потому что он исходит из интересов дела. Поэтому может возразить начальнику, если уверен в своей правоте. По сути, это принцип «говорить правду выгодно». Наш же средний руководитель доставляет «шефу» только такие сведения, за которые его похвалят. Еще лучше, если похвалит не прямой начальник, а начальник начальника<sup>2</sup>.

Но такая обстановка, опять-таки, негативно влияет на эффективность управления. Руководитель, которому никто не смеет возразить, которого подчиненные называют непогрешимым, которому все поддакивают, обречен на потерю управления. Любой даже самый гениальный лидер может ошибаться, тем более может ошибаться бюрократическая система, принимающая ежедневно множество решений по различного направления вопросам. Конструктивная критика начальника со стороны компетентного подчиненного — это не проявление неуважения к нему, а лишняя возможность принять объективное взвешенное решение, учесть мнение специалиста, взгляд с другого ракурса.

Именно поэтому Н. Макиавелли еще в XVII в. писал, что государь больше всего должен избегать льстецов, которыми полны дворцы, и окружал бы себя людьми, которые способны ему всегда говорить только правду, какой бы горькой она ни была. Однако в России на протяжении многих веков литературные, политические и научные деятели, критикующие правящий бюрократический класс, автоматически попадали в разряд государственных преступников. Ну а в армии критика и даже обсуждение приказов командиров (начальников) была всегда нормативно запрещена (ст. 39 УВС ВС РФ).

<sup>1</sup> Глухов Е. А. Военный бюрократизм: будет ли кто-то с ним бороться // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 1. С. 111—117.

<sup>2</sup> Яковенко И. Г. Два мира — два мундира // Независимая газета. 2016. 27 дек.

Сдерживать самодурство<sup>1</sup> показанных выше начальников призван контроль за их деятельностью. В отличие от надзирающих и судебных органов, которые лишь проверяют действия должностных лиц на соответствие их законодательству, контролирурующие инстанции осуществляют ещё и оценку целесообразности того или иного процесса, и могут вмешиваться в управленческую деятельность.

Общепринято, что такого рода контроль осуществляют опять же вышестоящие командиры. Но ввиду очень широкого круга вопросов повседневной жизнедеятельности, решаемых командирами, контроль всех их решений, особенно в сфере социальных гарантий, мягко говоря, затруднен. Кроме того, в ряде публикаций автор уже обосновывал позицию о том, что в современных условиях деятельность военного чиновника все больше оценивается исходя из его авторитета у старшего командования, а не по фактическому положению дел<sup>2</sup>. Корпоративная этика военных руководителей и объективные трудности выполнения полного объема обязанностей заставляют старших начальников «смотреть сквозь пальцы» на некоторые нарушения подчиненных.

В «Философии права» Г. Гегель конкретно указывает, что злоупотребления государственных чиновников невозможно предотвратить только построением иерархии ответственности: необходим «контроль снизу» через наделение соответствующими правами общины и корпорации<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Самодурство — глупо-самоуверенное затейливое поведение человека. Может быть обусловлено социальными преимуществами индивида перед объектами самодурства и одновременно с этим его низким духовно-нравственным уровнем.

<sup>2</sup> См., например, Глухов Е. А. Групповые (корпоративные) интересы в качестве мотивации противоправного поведения в системе военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012 № 8. С. 8—17; Глухов Е. А., Строков С. А. Излишние элементы профессиональной подготовки военнослужащих как бюрократизация военного управления // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014 № 11. С. 119—125.

<sup>3</sup> Гегель Г. Философия права. М.: Мысль, 1990. С. 335.

В Российской армии эта деятельность в настоящее время ещё более затруднена, чем доступ и контроль за такой деятельностью со стороны самого гражданина. Объясняется это тем, что до настоящего времени не созданы специальные внешние по отношению к армии общественные структуры, осуществляющие контроль за социальными вопросами в ней. Существующие в настоящее время организации (общественные советы, родительские комитеты военнослужащих, профессиональные союзы лиц гражданского персонала и т.п.) во-первых, по специфике своих целей могут контролировать лишь небольшую часть социальных вопросов военнослужащих, а во-вторых, их деятельности мешает и бездействие законодателя, не создающего правовые и финансовые механизмы их функционирования. Кроме того, в отличие от государственного контроля, контроль граждан и общественных организаций не обладает властью и осуществляется на демократических началах.

Происходящие в военной организации процессы традиционно были более закрыты для широкой общественности, немалая часть документов военного ведомства имела закрытый характер (гриф секретности или «для служебного пользования») или были недостижимы для ознакомления широкой общественности, а действия командования даже не подлежали оспариванию в суде<sup>4</sup>. Вместе с тем, в Советской Армии существовал весьма жёсткий контроль со стороны парткомов и политотделов, которые при рассмотрении вопросов применяли не только нормы законодательства, но и нормы морали. Каждый командир воинской части в СССР за вверенную ему работу кроме дисциплинарной ответственности нес еще и партийную ответственность. И выговор по партийной линии был гораздо весомее обычного взыскания.

<sup>4</sup> Статьей 239.3 ГПК РСФСР 1964 г. было предусмотрено, что не могут быть обжалованы в суд индивидуальные и нормативные акты, касающиеся обеспечения обороны (оперативного управления войсками, организации боевого дежурства, обеспечения боевой готовности) и государственной безопасности Российской Федерации.

В ЦК КПСС входил Военный отдел, который фактически формулировал основные цели и задачи для Вооруженных Сил в разных направлениях: касающиеся военно-технической политики, кадровой политики, социальной защиты военнослужащих и т.д. В самих Вооруженных Силах существовала целая система политорганов, партийных и комсомольских организаций, которая, худо ли, бедно ли, конечно, недостаточно эффективно, но, тем не менее, защищала военнослужащих от произвола военачальников и командиров, т.е. социальная защита людей в погонах была одной из важнейших функций армейских политорганов. Коммунистические парторганы могли противостоять командиру. Почему? Потому что у них была независимость от командира и своя власть. Поэтому по линии парторганов можно было сказать командиру «Это не покоммунистически, несправедливо, нечестно». Причем такие претензии могли быть высказаны не в виде жалобы подчиненного командиру, а «на равных», как коммунист коммунисту.

Из воспоминаний бывшего Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР В. И. Воротникова следует, что одной из причин отстранения прославленного маршала Г. К. Жукова от поста Министра обороны СССР в октябре 1957 г. было именно то, что тот запрещал критику командиров на партсобраниях и на парткомах. И, кстати, на том съезде КПСС, который принял решение об отстранении Г. К. Жукова от должности, некоторые из подчиненных маршала Жукова его критиковали, никто из присутствующих на съезде генералов и маршалов Жукова не поддержал<sup>1</sup>.

С роспуском КПСС, с ликвидацией политорганов и партийных организаций в армейской среде какие бы то ни было государственные органы вообще перестали заниматься оценкой последствий реформирования военных организаций для их личного состава и защиты самих военнослужащих.

Конечно, у партийных организаций в армии были и свои минусы. Но в настоящее

время действенной альтернативы партийным органам в армии либо иных эффективных институтов контроля гражданского общества за армией не создано. Так, существующие в некоторых силовых ведомствах офицерские собрания, во-первых, полностью подчинены командиру воинской части, а потому просто не могут обсуждать какие-либо вопросы, которые не желает афишировать командир воинской части. Во-вторых, у офицерских собраний, в отличие от ранее действующих парторганизаций нет связи с вышестоящим офицерским собранием, не может оно действовать в обход своего командира. В-третьих, голосование на офицерских собраниях, в основном, открытое, а значит сразу ясно, кто недоволен «политикой партии», к кому нужно применить санкции и более пристальный контроль.

Не секрет, что различные командиры обладают разными моральными качествами. И права подчиненных они могут нарушать не по своей прихоти, а просто потому, что иначе выполнить поставленную старшим начальником задачу невозможно. А вполне законные жалобы подчиненных на такого рода нарушения их прав могут восприниматься некоторыми начальниками как покушение на авторитет их власти, как сутяжничество и отвлечение занятого должностного лица от своей важной работы.

Сегодня военнослужащий зачастую сталкивается с абсолютным произволом военачальников и находится в состоянии крепостного. А положение крепостного очень часто зависит от умонастроения, воспитания, если хотите, образа жизни «барина» — командира или начальника<sup>2</sup>.

В этом плане жалоба или обращение общественной организации в защиту прав военнослужащего будут восприниматься командованием несколько иначе, с меньшими негативными последствиями для подчиненного, в интересах которого подана жалоба. Во-первых, потому, что предмет жалобы уже стал достоянием общественной организации, и эта организация расценила, что по-

<sup>1</sup> Воротников В. И. Кого хранит память. М.: «ИТРК». 2007.

<sup>2</sup> Юшенков С. Н. Воинская повинность // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hrighs.ru/text/bogoraz/Chapter10.htm>

зиция военнослужащего имеет право на существование, что военнослужащий может быть прав. А, во-вторых, потому, что инициатива, энергия движения жалобы принадлежит уже не самому военнослужащему, а иному лицу – организации.

Поэтому существование общественных организаций, имеющих целью социальную защиту личного состава, выгодно подчиненным и оправдано в рамках социального партнерства.

Кроме того, не все обращения граждан и общественных организаций в государственные органы являются именно жалобами. Взаимодействие их с органами власти происходит и в форме обмена информацией, в форме доведения очагов напряженности и в интересах снижения напряженности.

Как правило, в большинстве трудовых коллективах такими общественными организациями являются профсоюзы, существуют они и в военных организациях, но объединяют лишь лиц гражданского персонала. Федеральный закон «О статусе военнослужащих» предоставляет военнослужащим также право состоять в общественных объединениях, не преследующих политические цели, и участвовать в их деятельности, не находясь при исполнении обязанностей военной службы (п. 2 ст. 9). Однако эта норма практически не работает и длительное время остаётся декларативной ввиду бездействия законодателя и непринятия им федерального закона о профессиональных союзах военнослужащих. Хотя, по мнению автора, такая необходимость явно назрела.

С одной стороны, Конституция Российской Федерации не предусматривает ограничений в правовой и социальной защите каких-либо категорий граждан, их права на объединение по профессиональному признаку. С другой — несовершенство законодательной базы серьезно сужает деятельность подобных объединений в Вооруженных Силах и других силовых структурах. Отсутствие законодательного акта о статусе такого рода общественных организаций влечёт неурегулированность их полномочий и снижает степень воздействия на субъектов рассматриваемых правоотношений.

Так, например, практически недостижимой для общественного контроля является информация о номере военнослужащего Вооруженных Сил в списках очередников на получение жилого помещения, о распределении жилья лицам, признанным нуждающимися в жилых помещениях позже него, о наличии готового к заселению жилья, о выделении бюджетных средств на жилищные субсидии по воинским формированиям и т.п.

В настоящей статье автор постарался озвучить проблему бюрократизации в военном управлении, разрастающейся в виду отсутствия надлежащего механизма общественного контроля за деятельностью военных организаций и их должностных лиц. Такой контроль необходим в сфере социального обеспечения военнослужащих, в сфере прохождения ими военной службы, кадровых вопросов, идеологической и религиозной политики, оценки эффективности их деятельности, снижения уровня бюрократизации и коррупции и др. Контроль за деятельность воинских руководителей должен быть снизу, поскольку без такой информации снизу, без наличия обратной связи, сигнализирующей о достигнутом результате, эффективное функционирование систему управления невозможно. На основании этой информации корректируется управляющее воздействие руководителей.

В качестве предложений по совершенствованию правовой базы здесь назрела необходимость принятия федерального закона «О профессиональных союзах военнослужащих», а также внесения дополнений в Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» в части дополнения перечня субъектов общественного контроля.

#### Библиография

1. Астанин, В. В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. / В. В. Астанин. — М. 2009.
2. Воротников, В. И. Кого хранит память. / В. И. Воротников. — М.: «ИТРК». 2007.
3. Гегель, Г. Философия права / Г. Гегель. — М.: «Мысль». 1990.

4. Глазунова, Н. И. Государственное (административное) управление : учебник. / Н. И. Глазунова. — М.: «Проспект». 2004.

5. Глухов, Е. А. Военный бюрократизм: будет ли кто-то с ним бороться / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 1.

6. Глухов, Е. А. Групповые (корпоративные) интересы в качестве мотивации противоправного поведения в системе военной службы / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 8.

7. Глухов, Е. А. Излишние элементы профессиональной подготовки военнослужащих как

бюрократизация военного управления / Е. А. Глухов, С. А. Строков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 11.

8. Кирпичников, А. И. Коррупция в России / А. И. Кирпичников. — СПб., 2004.

9. Корякин, В. М. Усмотрение в деятельности командира / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 2.

10. Яковенко, И. Г. Два мира — два мундира / И. Г. Яковенко // Независимая газета, 2016, 27 декабря..

## On the need for public scrutiny of the army

© Glukhov E. A.,

a senior lecturer of St. Petersburg Institute of military forces of the National Guard, Lieutenant Colonel of Justice, PhD

**Annotation:** The article analyzes the possibility of monitoring the activities of military officials from public organizations. The author concludes that current legislation assigns this function only on the public councils at the federal bodies of executive power. However, all other public organizations are beyond the control, thereby decreasing its effectiveness. The author compares the situation with the control of military commanders in the Soviet period and comes to the conclusion about the need to restore some positive commanders control points by party organs. In addition, almost 2 decades, the legislator has not adopted a law on military unions, which also negatively affects the social partnership between the soldier and the state.

**Keywords:** bureaucracy, social control, military union, unity of command, the commander of arbitrariness, caucus, political organs of the Armed Forces, the military protection of the rights, the social rights of servicemen, social partnership.

### Bibliography

1. Astanin, V. V. Anticorruption policy in Russia: criminological aspects : Avtoref. dis. ... doctor. the faculty of law. Sciences. / V. V. Astanin. — М. 2009.

2. Vorotnikov, V. I. Who keeps the memory. / V. I. Vorotnikov. — М.: "ITRK". 2007.

3. Hegel, Philosophy of right / Hegel. — М.: "Thought". 1990.

4. Glazunov, N. I. the State (administrative) management : textbook. / N. I. Glazunov. — М.: "Prospect". 2004.

5. Glukhov, E. A. Military bureaucracy: will there be someone to deal with it / E. A. Glukhov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2017. — No. 1.

6. Glukhov, E. A. Group (corporate) interests to motivate proti-poprawnego behavior in the system of military service / E. A. Glukhov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2012. — No. 8.

7. Glukhov, E. A. Excessive elements of training soldiers as the bureaucratization of military management / E. A. Glukhov, S. Strokov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. — No. 11.

8. Kirpichnikov, A. I. Corruption in Russia / A. I. Kirpichnikov. — SPb., 2004.

9. Koryakin, V. M. in the discretion of the activity commander / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2007. — No. 2.

10. Yakovenko, I. G. Two worlds — two uniform / I. G. Yakovenko // Nezavisimaya Gazeta, 2016, December 27.



## Правовые основы организации розыска военнослужащих, самовольно оставивших место службы, органами военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации

© Минтягов С. А.,

капитан, адъютант кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

**Аннотация:** в статье рассматриваются правовые основы организации розыска военнослужащих, самовольно оставивших место службы, органами военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, раскрываются понятия «розыскная деятельность», «оперативно-розыскные», «розыскные» и «следственные мероприятия», а также определяются субъекты розыскной деятельности, в том числе в Вооруженных Силах.

**Ключевые слова:** военная полиция; розыскная деятельность; розыскные мероприятия; розыскные меры; военнослужащие, самовольно оставившие место службы.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

В соответствии с п. 11 ст. 20 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (далее — УВП ВС РФ) на органы военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации возложены обязанности по организации в Вооруженных Силах и принятию мер по розыску и задержанию военнослужащих, уклоняющихся от военной службы, а также оказание в порядке, определяемом Минобороны России и МВД России, содействия органам внутренних дел Российской Федерации в розыске и задержании военнослужащих, самовольно оставивших воинские части (места службы), подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных, скрывшихся от органов предварительного расследования или суда.

Для подробного изучения вопроса, касающегося деятельности военно-полицейских органов Вооруженных Сил по организации розыска военнослужащих, скрывающихся от следствия и суда, а также уклоняющихся от прохождения военной службы, необходимо рассмотреть такие понятия как розыскная деятельность, оперативно-розыскные, розыскные и следственные мероприятия и выявить соотношение между ними.

Розыскная деятельность представляет собой один из видов правоохранительной деятельности государственных органов, в

процессе осуществления которой реализуются такие функции, как оборона страны, охрана прав и свобод граждан, собственности и правопорядка, борьба с преступностью. Основная особенность розыскной деятельности состоит в использовании компетентными государственными органами и их должностными лицами гласных и негласных возможностей в целях реализации конкретных задач, определяемых перечисленными функциями.

Розыскная деятельность осуществляется путем проведения оперативно-розыскных и розыскных мероприятий, а также следственных действий, расследование — путем проведения следственных действий, организационно-технических и розыскных мероприятий. Если рассматривать эти виды деятельности как систему действий, то станет очевидным совпадение друг с другом двух элементов каждой системы.

Под оперативно-розыскными мероприятиями принято понимать предусмотренные законом действия преимущественно конспиративного характера, осуществляемые должностными лицами оперативных аппаратов в целях получения и проверки оперативной информации об обстоятельствах, имеющих значение для предупреждения и раскрытия преступлений, осуществления



розыскной работы, а также решения иных задач оперативно-розыскной деятельности<sup>1</sup>.

Однако не все правоохранительные органы наделены полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Соответствующими полномочиями наделяются только такие государственные органы, для которых борьба с преступностью и правонарушениями составляет основное содержание их деятельности. Перечень таких государственных органов устанавливается Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Теперь рассмотрим понятие розыскные мероприятия. Розыскные мероприятия не следует отождествлять с розыскными мерами, которые возможно производить и без обязательного осуществления оперативно-розыскных мероприятий. По мнению А. Ю. Шумилова, розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда это «... комплекс оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) и розыскных мероприятий, а также иных мер (включая уголовно-процессуальные), проводимых с целью установления места нахождения разыскиваемого и его задержания»<sup>2</sup>.

Главной особенностью розыскной работы является ее правовая основа. Так, наряду с уголовно-процессуальным и оперативно-розыскным законодательством, правовую основу розыскной деятельности составляют ведомственные и межведомственные акты: инструкция об организации и тактике розыскной работы; инструкция об организации и тактике установления личности граждан по неопознанным трупам, больных и детей, которые по состоянию здоровья или возрасту не могут сообщить о себе сведений; инструкция об организации информационного обеспечения сотрудничества по линии Ин-

терпола, по взаимодействию с другими правоохранительными органами и др.

Кроме вышерассмотренных оперативно-розыскных и розыскных мероприятий следует выделить следственные действия органов предварительного следствия и дознания, направленные на розыск как отдельный элемент розыскной деятельности.

Анализ уголовно-процессуального закона позволяет прийти к выводу о том, что это понятие розыск в уголовном процессе используется в разных значениях.

Во-первых, под розыском понимается деятельность следователя и на основании его поручения — органа дознания, направленная на обнаружение подозреваемых и обвиняемых, местонахождение которых неизвестно или они скрылись. Именно это, на наш взгляд, имеет в виду законодатель, устанавливая обязанность следователя в таких случаях, принимать меры по установлению их местонахождения, или их розыску (п. 2 ч. 2 ст. 209 УПК РФ).

Во-вторых, розыск используется как синоним слова «обнаружение» в смысле результата деятельности по установлению места пребывания обвиняемого. Такое содержание вкладывает законодатель в анализируемое понятие в ст. 238 УПК РФ, регламентирующей основание и порядок приостановления производства по делу судом вплоть до розыска обвиняемого.

Исследуя правовые и организационные вопросы розыска в Вооруженных Силах, представляется целесообразным определить субъекты розыскной деятельности в Вооруженных Силах, а также их правовые основы и особенности.

Актуальность исследуемого вопроса заключается в том, что уклонение от военной службы является наиболее распространенным преступлением среди преступлений против военной службы в настоящее время. Общественная опасность данной категории преступлений определяется тем, что военнослужащий, нарушая установленный порядок нахождения на военной службе, уклоняется от выполнения возложенных на него обязанностей военной службы. Даже кратковременное отсутствие военнослужащего на службе может отрицательно повлиять на

<sup>1</sup> Алферов В. Ю., Гришин А. И., Ильин Н. И. Правовые основы оперативно-розыскной деятельности : учеб. пособие / под общ. ред. В. В. Степанова. Саратов: СЭИ (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016.

<sup>2</sup> Краткая сыскная энциклопедия: Деятельность оперативно-розыскная, контрразведывательная, частная сыскная (детективная) / сост. д.ю.н. А. Ю. Шумилов. М.: Издатель Шумилова И. И., 2000. С. 148.

выполнение повседневных задач боевой подготовки.

Самовольное оставление части или места службы как преступление невозможно правильно оценить без обращения к истории. При Петре I в условиях создания регулярной армии особое значение получили составы преступлений против порядка подчиненности и воинской чести. А поскольку Россия вела войны против Швеции и Турции, то все усилия государства были направлены на укрепление дисциплины в войсках. Дезертирство и переходы на сторону неприятеля подрывали обороноспособность страны. В период Северной войны количество дезертиров доходило до 10 % от всей численности войска, а из 23 тыс. набранных драгун спустя несколько месяцев в наличии осталось 8 тыс.<sup>1</sup>

М. Френкин отмечал, что до Февральской революции в русской армии было 195 тыс. дезертиров, на 1 августа 1917 г. — уже 365 тыс., а к началу Октябрьской революции их насчитывалось около 2 млн. человек<sup>2</sup>. С. В. Маликов рассчитал, что за весь период Первой мировой войны из русской армии дезертировало около 1 млн. 865 тыс. военнослужащих. Во время Гражданской войны и иностранной военной интервенции дезертирство из Красной Армии было самым распространенным преступлением. По официальным сведениям число зарегистрированных дезертиров из боевых частей действующей Красной Армии составило: в 1918 г. — 199 человек, в 1919 г. — 7343 человека, а за период с 15 февраля по 31 декабря 1920 г. — 20018 человек<sup>3</sup>. Всего было выявлено и возвращено на службу за период с 1 января 1919 г. по 1 декабря 1920 г. 2 млн. 846 тыс. человек, из них: 1 млн. 543 тыс. че-

ловек явились добровольно, 837 тыс. — задержано при облавах<sup>4</sup>.

В период Великой Отечественной войны из частей действующей Красной армии дезертировало 588,7 тыс. человек, из которых осуждено 376,3 тыс. человек, не разыскано — 212,4 тыс. человек<sup>5</sup>. С 22 июня по 10 октября 1941 г. было задержано 657364 военнослужащих, дезертировавших и самовольно оставивших поле боя, из которых арестовано 25878 человек наиболее злостных дезертиров, в том числе расстреляно — 10201 человек<sup>6</sup>.

В период боевых действий в Афганистане наблюдался рост уклонений от военной службы, выразившихся в основном в виде невозвращения из краткосрочных отпусков и госпиталей, а также в виде членовредительства. В 1985 г. официально зарегистрирован рост членовредительства на 587,5%<sup>7</sup>

Во время первой чеченской кампании самовольно оставили воинские части более 400 военнослужащих по призыву, что составляет 61,6 % от общего числа самовольно оставивших части, однако осуждено было только 35 (4,9 %) военнослужащих<sup>8</sup>.

По данным Главной военной прокуратуры с 2011 г. по 2016 г. в Вооруженных Силах против порядка прохождения военной службы совершено 4682 преступления. Из них:

2011 г. — самовольное оставление части — 1014, дезертирство — 40;

2012 г. — самовольное оставление части — 818, дезертирство — 33;

2013 г. — самовольное оставление части — 819, дезертирство — 18;

<sup>4</sup> Маликов С. В. Расследование преступлений в районах вооруженного конфликта : монография. М., 2005. С. 75.

<sup>5</sup> Цит. по: Вирясова Н. В. Указ. соч.

<sup>6</sup> Россия и СССР в войнах XX века. Потери Вооруженных Сил (статистическое исследование) / под общ. ред. Г. Ф. Кривошеева. М., 2001. С. 246—48.

<sup>7</sup> Порохин С. Русский феномен: от Бреста к Сталинграду // Община. XXI век. 2003. № 1. С. 11.

<sup>8</sup> Лавренюк Г.П. Обоснование принципов и разработка системы организации военной судебно-медицинской службы в Вооруженных Силах Российской Федерации в мирное и военное время : дис. ... д-ра мед. наук. СПб., 1996. С. 120—121.

<sup>1</sup> Вирясова Н. В. Розыск и задержание военнослужащих, клонившихся от военной службы: истоки, реалии, перспективы совершенствования // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 102(08).

<sup>2</sup> Мацкевич И. М. Преступность военнослужащих (криминологические и социально-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 23.

<sup>3</sup> Цит. по: Вирясова Н. В. Указ. соч.

2014 г. — самовольное оставление части — 1346, дезертирство — 45;

2015 г. — самовольное оставление части — 1238, дезертирство — 16;

2016 г. — самовольное оставление части — 1205, дезертирство — 20<sup>1</sup>.

К субъектам розыскной деятельности в Вооруженных Силах можно отнести командиров воинских частей<sup>2</sup> и подчиненных им военнослужащих, а также должностных лиц органов военной полиции Вооруженных Сил.

В исследуемом вопросе необходимо определить, что относится к розыскным мерам органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации?

В военном законодательстве отсутствуют понятия «розыскные мероприятия» или «розыскные меры». Однако данные понятия можно отождествить с понятием «меры по розыску», поскольку они могут проводиться одними и теми же субъектами и регулироваться как ведомственными, так и межведомственными нормативными актами.

Впервые на законодательном уровне, регламентирующем деятельность по розыску в Вооруженных Силах, дано определение «мер по розыску», которые в соответствии со ст. 189 УВП ВС РФ являются мерами, предусмотренными федеральными законами, общевоинскими уставами, Уставом военной полиции и направленные на установление местонахождения военнослужащих, уклоняющихся от прохождения военной службы, на оказание содействия органам внутренних дел Российской Федерации в розыске и задержании военнослужащих, самовольно оставивших воинские части (места службы), подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных, скрывшихся от органов предварительного следствия или суда, осужденных военнослужащих, уклоняющихся от уголовного наказания, а также в розыске похищенного

(утраченного) в воинских частях оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и предметов, представляющих повышенную опасность, угнанных транспортных средств Вооруженных Сил и другого военного имущества Вооруженных Сил<sup>3</sup>.

Розыскные меры или меры по розыску прочно вошли в деятельность должностных лиц Вооруженных Сил, и в ведомственных нормативных актах (приказах, планах, инструкциях и т.п.) неоднократно предпринимались попытки дать их исчерпывающий перечень. С принятием УВП ВС РФ перечень таких мер был определен.

Так, согласно ст. 192 УВП ВС РФ меры по розыску включают:

1) получение справок, характеристик, иных документов и сведений от органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций;

2) опрос военнослужащих и иных лиц;

3) обследование местности в целях отыскания военнослужащих, самовольно оставивших воинские части (места несения службы), а также предметов и следов, имеющих отношение к совершенному преступлению или дисциплинарному проступку;

4) организацию в необходимых случаях преследования правонарушителей;

5) оцепление (блокирование).

Достаточно большое число розыскных мер обосновывает необходимость дать им определенную классификацию, то есть распределить их по группам на основе общих свойств. Розыскные меры органов военной полиции можно разделить на четыре группы:

— преследующие цель получения исходной информации для розыска;

— проводимые с целью задержания разыскиваемого;

— блокирующего и «сторожевого» характера;

<sup>1</sup> Статистические сборники состояния преступности в поднадзорных войсках январь-декабрь 2011—2016 гг. Главная военная прокуратура.

<sup>2</sup> В соответствии со ст. 94 УВС ВС РФ командир полка обязан принимать меры по розыску и задержанию военнослужащих, уклоняющихся от военной службы.

<sup>3</sup> Корякин В. М. Настольная книга сотрудника военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации : научно-практическое пособие. М.: За права военнослужащих, 2015. С. 67—72

— преследующие цель обнаружения объектов розыска.

Важной специфической особенностью в проведении розыскных мероприятий органами военной полиции является их многоуровневый характер. Розыскные меры, принимаемые органами военной полиции можно разделить на следующие уровни:

— розыскные меры в отношении военнослужащих, уклоняющихся от прохождения военной службы, уголовная ответственность у которых еще не наступила;

— оказание содействия органам внутренних дел в розыске военнослужащих (подозреваемых, обвиняемых) скрывающихся от следствия и суда;

— выполнение розыскных мероприятий как органа дознания и (или) по поручению следователя, в рамках уголовно-процессуального законодательства;

— розыск военного имущества.

Соглашаясь с мнением А. Ю. Шумилова, можно утверждать, что розыскные мероприятия<sup>1</sup> возможно производить и без обязательного осуществления оперативно-розыскных мероприятий<sup>2</sup>.

Исходя из приведенных положений, можно с уверенностью сказать, что и командир воинской части, и военный комендант гарнизона<sup>3</sup> являются полноправными субъектами розыскной деятельности в Вооруженных Силах.

Реализация полномочий по розыску и задержанию военнослужащих, скрывающихся от следствия и суда, органами военной полиции как органом дознания, регулируется уголовно-процессуальным законодательством, а также иными в том числе ведомственными нормативными актами. К числу данных нормативных актов можно отнести Инструкцию о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, утвержденной приказом заместителя Генерально-

го прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора от 23 октября 2014 г. № 150, согласно ст. 9 которой розыскная деятельность органа дознания включает в себя предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством и общевоинскими уставами Вооруженных Сил меры, принимаемые для установления лица, совершившего преступление, места нахождения подозреваемого и обвиняемого, общие и индивидуальные профилактические мероприятия, сбор данных о личности и местонахождении правонарушителя, иные меры раскрытия и предотвращения готовящегося или совершенного преступления.

Розыскные меры органом дознания Вооруженных Сил принимаются во взаимодействии с военными следственными органами и другими правоохранительными органами. В связи с этим дознаватели уполномочены: самостоятельно производить следственные и иные процессуальные действия и принимать процессуальные решения, за исключением случаев, когда в соответствии с УПК РФ и Инструкцией на это требуется согласие начальника органа дознания, согласие военного прокурора и (или) судебное решение (п. 1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ); давать органу дознания в случаях и порядке, установленных УПК РФ, обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, о производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, а также получать содействие при их осуществлении (п. 11 ч. 3 ст. 41 УПК РФ); осуществлять иные полномочия, предусмотренные уголовно-процессуальным законом (п. 2 ч. 3 ст. 41 УПК РФ).

Требования, поручения и запросы органа дознания и дознавателя, предъявленные в пределах их полномочий, установленных УПК РФ, обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами (ч. 4 ст. 21 УПК РФ).

Кроме этого, в ст. 5 УПК РФ раскрывается значение основных уголовно-процессуальных понятий, в числе которых дано понятие розыскных мер, под которыми

<sup>1</sup> В данном случае розыскные мероприятия отождествляются с мерами по розыску.

<sup>2</sup> Краткая сыскная энциклопедия. С. 148.

<sup>3</sup> В соответствии с УВП ВС РФ военные коменданты гарнизонов являются территориальными органами военной полиции.



понимаются меры, принимаемые дознавателем, следователем, а также органом дознания по поручению дознавателя или следователя для установления лица, подозреваемого в совершении преступления.

Благодаря законодательной формулировке розыскных мер, можно выделить ряд признаков, присущих указанному понятию. Прежде всего, это круг участников уголовного судопроизводства, наделенных правом применения розыскных мер. Таких участников трое: дознаватель, следователь и орган дознания, действующий по поручению дознавателя или следователя.

Вместе с тем в ч. 2 ст. 223 УПК РФ предусмотрено, что дознание производится по уголовным делам, возбуждаемым в отношении конкретных лиц, т.е. когда к моменту принятия этого процессуального решения установлено лицо, подозреваемое в совершении преступления. Учитывая это положение закона, можно сделать вывод о том, что дознавателю, осуществляющему предварительное расследование в форме дознания, нет необходимости применять розыскные меры. Такая необходимость теоретически может возникнуть только до возбуждения уголовного дела, на этапе установления дознавателем наличия достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Однако дознаватель так же, как и следователь, должен применять розыскные меры в процессе расследования уголовных дел. Это утверждение может послужить дополнительным аргументом для решения вопроса о внесении изменений в редакцию ч. 2 ст. 223 УПК РФ, согласно которым дознание должно осуществляться не только по очевидным, а по всем преступлениям, указанным в ч. 3 ст. 150 УПК.

Особое внимание следует уделить организации и проведению розыска военнослужащих, проходящих военную службу за границей и самовольно оставивших воинскую часть. Данный розыск должен осуществляться в тесном взаимодействии с органами государственной безопасности в войсках. Комплекс оперативно-розыскных и розыскных мероприятий должен проводиться по договоренности с органами власти страны пребывания.

Что же касается правового регулирования розыскной работы в Вооруженных Силах, то ранее осуществление розыска военнослужащих проходящих военную службу за границей, основывалось на положениях директивы Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации от 9 марта 1996 г. № ДГШ-8 «Об утверждении Инструкции по розыску и задержанию военнослужащих, самовольно оставивших воинскую часть, а также не явившихся в срок без уважительных причин на службу», которая утратила юридическую силу с принятием директивы начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации 2001 г. № ДГШ-19.

Однако такие мероприятия, содержащиеся в Инструкции, утвержденной директивой от 9 марта 1996 г. № ДГШ-8, как организация совместного патрулирования, в населенных пунктах, на вокзалах, пристанях, автомагистралях, в портах, аэропортах и в других районах (пунктах) предполагаемого нахождения или появления военнослужащего, самовольно оставившего воинскую часть, могли бы составить основу в новых нормативных документах, принятие которых в настоящее время является целесообразным.

Данные розыскные мероприятия могли проводиться личным составом российских войск совместно с представителями органов охраны правопорядка страны пребывания. Мероприятия в местах дислокации воинских частей, на учебных полях, полигонах, стрельбищах, танкодромах, автодромах и на других объектах, занимаемых российскими войсками, находящимися за границей, предполагалось проводить только личным составом российских войск.

Также Инструкция содержала обязанность командующего объединением, командиром соединения, дислоцированными в пределах 50-километровой зоны от сухопутной или морской границы страны пребывания российских войск, о самовольном оставлении воинской части военнослужащими немедленно проинформировать органы правопорядка страны пребывания, для усиления охраны государственной границы страны пребывания. Кроме этого, командование российских войск за границей по договоренно-

сти с местными органами власти и правоохранительными органами могли предпринимать другие дополнительные меры по розыску и задержанию военнослужащих, самовольно оставивших воинскую часть.

Таким образом, в Вооруженных Силах в настоящее время отсутствует какой-либо нормативный правовой акт, регламентирующий осуществление розыскной работы за пределами Российской Федерации. Однако требования вышеназванной Инструкции являются актуальными и по сей день, что вызывает необходимость их правового документирования, фиксирования в других руководящих ведомственных документах.

При организации розыска военнослужащих, самовольно оставивших воинскую часть, военный комендант гарнизона как территориальный орган военной полиции, в соответствии с Конвенцией Государств Содружества Независимых Государств 1993 г. «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам», (ратифицирована Федеральным законом от 4 августа 1994 г. № 16-ФЗ) имеет право обратиться с просьбой об оказании правовой помощи в розыске скрывшегося военнослужащего и о его выдаче.

Основываясь на вышеуказанных правовых положениях, регламентирующих деятельность органов военной полиции по розыску за пределами страны, можно сформулировать следующие рекомендации:

— при наличии достаточных оснований полагать, что скрывшийся из воинской части военнослужащий достиг территории России, все материалы направлять в российские правоохранительные органы для организации розыска по месту возможного нахождения;

— в случае невозвращения военнослужащего в воинскую часть из России, например из отпуска или командировки в материалах, направляемых в правоохранительные органы России, должны излагаться доказательства того, что разыскиваемый действительно убыл на территорию России и не покидал ее после командировки, отпуска или лечения;

— при отсутствии сведений, касающихся невозвращения военнослужащего в часть - действовать так же, как и в случае оставле-

ния, военнослужащим части, дислоцированной за рубежом.

Как уже отмечалось ранее, объектами розыскной деятельности органов военной полиции могут выступать не только военнослужащие, совершившие преступление и находящиеся в розыске, но и военнослужащие, временно отсутствующие или уклоняющиеся от военной службы. Таким образом, ни оперативно-розыскные подразделения правоохранительных органов, ни должностные лица следствия и дознания не могут проводить розыскные мероприятия по данной категории нарушителей. Эта особенность розыскной деятельности органов военной полиции, наряду с командирами воинских частей делает их единственными субъектами данного вида розыскной деятельности.

Общими между оперативно-розыскными, розыскными мероприятиями и следственными действиями, как элементами розыскной деятельности, являются цель и субъект проведения, различными — формы и приемы осуществления. При этом следственные действия — это не какие-то специфические «розыскные» следственные действия. Их процессуальный порядок и тактика обычны.

Подводя итог рассматриваемым понятиям, можно сказать, что розыскная деятельность представляет собой систему, состоящую из трех видов объектов. Первый вид объектов — оперативно-розыскные мероприятия, закономерности содержания и осуществления которых, тактика применения, сочетания и пути совершенствования изучаются и разрабатываются теорией оперативно-розыскной деятельности. Второй вид объектов — это розыскные мероприятия, регламентированные законодательными и ведомственными нормативными актами. Третий вид объектов — следственные действия, направленные на розыск искомых объектов, которые в рамках уголовно-процессуального закона осуществляются следователем, дознавателем, и в этом качестве они являются объектами криминалистики.

Розыскные мероприятия отличаются от оперативно-розыскных мероприятий тем,



что они могут осуществляться не только оперативными подразделениями правоохранительных органов, но также органами дознания, следствия и иными лицами, в круг обязанностей которых входит проведение розыскных мер и только гласно, тогда как оперативно-розыскные мероприятия как гласно, так и негласно и требуют зашифровки методов и способов получения результатов, перечень оперативно-розыскных мероприятий и их субъекты закреплены Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

#### Библиография

1. Алферов, В. Ю. Правовые основы оперативно-розыскной деятельности: учеб. пособие / В. Ю. Алферов, А. И. Гришин, Н. И. Ильин; под общ. ред. В. В. Степанова. — Саратов : СЭИ (филиал) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2016. — 296 с..
2. Вирясова, Н. В. Розыск и задержание военнослужащих, клонившихся от военной службы: истоки, реалии, перспективы совершенствования / Н. В. Вирясова // Научный журнал КубГАУ. — 2014. — № 102(08).

3. Корякин, В. М. Настольная книга сотрудника военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации : научно-практическое пособие / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2015. — 336 с.

4. Краткая сыскная энциклопедия: Деятельность оперативно-розыскная, контрразведывательная, частная сыскная (детективная) / сост. д.ю.н. А. Ю. Шумилов. — М: Изд-ль Шумилова И. И., 2000.

5. Лавренюк, Г. П. Обоснование принципов и разработка системы организации военной судебно-медицинской службы в Вооруженных Силах Российской Федерации в мирное и военное время : дис. ... д-ра мед. наук / Г. П. Лавренюк. — СПб., 1996.

6. Маликов, С. В. Расследование преступлений в районах вооруженного конфликта : монография / С. В. Маликов. — М., 2005.

7. Мацкевич, И. М. Преступность военнослужащих (криминологические и социально-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук / И. М. Мацкевич. — М., 2000.

8. Порохин, С. Русский феномен: от Бреста к Сталинграду / С. Порохин // Община. XXI век. — 2003. — № 1. С.

9. Россия и СССР в войнах XX века. Потери Вооруженных Сил (статистическое исследование) / под общ. ред. Г. Ф. Кривошеева. — М., 2001.

## The legal basis for organizing the search for servicemen who left their place of service illegally by the military police of the Armed Forces of the Russian Federation

© Mintyagov S. A.,

Captain, post-graduate officer of Military administration, administrative and financial law Department of Military University

**Abstract:** The article examines the legal basis for organizing the search for servicemen who left the place of service by the military police organs of the Armed Forces of the Russian Federation, reveals the notions of "search activity", "operative-search", "search" and "investigative measures", and also identifies the subjects of the search activity, including in the Armed Forces.

**Key words:** military police; search activity; search activities; search measures; servicemen who left their place of service on their own.

#### Bibliography

1. Alferov, V. Y. the Legal framework of investigative activities: textbook. textbook / Y. V. Alferov, A. I. Grishin, N. I. Ilyin; under the General editorship of V. V. Stepanov. — Saratov : SEI (branch) REU them. G. V. Plekhanov, 2016. — 296 s..

2. Viryasova N. V. Search and detention of military personnel, which sloped from military service: the origins, realities and prospects of improvement / N. Viryasova V. // Scientific journal of the Kuban state agrarian University. — 2014. — № 102(08).

3. Koryakin, V. M. Handbook of employee of the military police of the Armed Forces of the Russian Federation : scientific-practical manual / V. M. Koryakin. — M: For the rights of servicemen, 2015. — 336 p.

4. Short detective encyclopedia: Activities of investigative, counter-intelligence, private detective (detective) / comp. D. Yu.N. A. Yu Shumilov. — M: Publishing house Shumilova I. I. I, 2000.

5. Lavrenyuk, G. P. a study of the principles and development of a system of military organization of forensic medical service in the Armed Forces of the Russian Federation in peacetime and wartime : dis. ... d-RA med. Sciences / G. P. Lavrenyuk. — SPb., 1996.

6. Malikov, S. V. Investigation of crimes in areas of armed conflict : monograph / S. V. Malikov. — M., 2005.

7. Matskevich, I. M. soldiers Crime (criminological and socio-legal issues) : dis. ... d-RA jurid. Sciences / I. M. Matskevich. — M., 2000.

8. Porohin, S. Russian phenomenon: from Brest to Stalingrad / C. Porohin // Community. Twenty-first century. — 2003. — No. 1. С.

9. Russia and the USSR in wars XX century. Losses of the Armed Forces (statistical research) / ed. by G. F. Krivosheev. — M., 2001.

---

## Понятие нормотворческой деятельности и особенности участия в ней Министерства обороны Российской Федерации

© Рыбакова М. А.,

советник Правового департамента Министерства обороны Российской Федерации

**Аннотация:** в статье раскрываются теоретико-правовые аспекты нормотворческой деятельности, проанализировано соотношение понятий «правотворчество» и «нормотворчество», раскрыты принципы и функции нормотворческой деятельности, показаны особенности нормотворческой деятельности Минобороны России.

**Ключевые слова:** нормотворческая деятельность; правотворчество; принципы и функции нормотворчества.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

Общепризнано, что важнейшим регулятором общественных отношений, в том числе в сфере обороны страны и военной безопасности государства, является право, представляющее собой систему общеобязательных, формально-определенных норм, которые выражают и призваны обеспечивать классово-определенную свободу поведения в ее единстве с ответственностью и сообразно этому выступают в качестве государственно-властного критерия правомерного и неправомерного поведения<sup>1</sup>.

Право не возникает само собой, а является результатом осознанной государственной деятельности, именуемой правотворчеством. В научной литературе правотворчество рассматривается как комплексный социальный институт правовой культуры, включающий механизмы научно-философского, социально-психологического, формально-юридического, правоприменительного воспроизводства права. Правотворчество как многоаспектный институт современного правового регулирования имеет сложную разноуровневую организацию, включающую элементы правообразования, нормообразования, законотворчества, правореализации, правосознания, анализ

которых в данном контексте предполагает применение системного подхода<sup>2</sup>.

Правотворчество представляет собой одну из важнейших сторон деятельности государства, форму его активности, имеющую своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменение, отмену или дополнение.

В научной литературе содержатся различные подходы к определению понятия «правотворчества». Так, С. С. Алексеев указывает: «Правотворчество — это специальная деятельность компетентных органов, завершающая процесс правообразования, в результате которой приобретает юридическую силу и вступает в действие закон»<sup>3</sup>. А. Б. Венгеров определяет правотворчество как организационно оформленную, установленную процедурную деятельность государственных органов по созданию правовых норм или по признанию правовыми сложившихся, действующих в обществе правил поведения<sup>4</sup>. Аналогичную трактовку правотворчеству дают Н. И. Матузов и А. В. Малько, определяя его как деятельность государственных органов по принятию, изменению и отмене

<sup>2</sup> Синюков С. В. Механизм правотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 7.

<sup>3</sup> Алексеев С. С. Право: Азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования. М. : Статут, 1999. С. 89.

<sup>4</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник / 3-е изд. М. : Юриспруденция, 2000. С. 410.

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. С. 91.

юридических норм<sup>1</sup>, и М. Ю. Осипов, утверждающий, что «правотворчество представляет собой осуществляемую в установленном порядке специально на то уполномоченными субъектами права деятельность по созданию, изменению и отмене правовых норм, которая вносит определенные изменения в систему правового регулирования общественных отношений»<sup>2</sup>.

По мнению М. Н. Марченко, «по своей социальной сути правотворчество есть процесс возведения государственной воли в закон, ее оформления в различных нормативно-правовых актах, процесс придания содержащимся в них правилам поведения — государственным велениям — общеобязательного характера»<sup>3</sup>. Такой же точки зрения придерживаются и некоторые другие авторы<sup>4</sup>.

С такой точкой зрения не согласна Х. И. Кайтаева, которая, не возражая в целом против определения правотворчества как формы выражения воли, полагает, что определение ее субъектом только государства было бы упрощением проблемы. Рассматривая правотворчество с позиций правовой государственности, указанный автор вполне оправдано считает, что не следует сводить правотворчество к деятельности государства по оформлению в виде правового акта лишь собственной воли, поскольку наряду с волей государства существует воля народа (класса, социальной группы), которая тоже нуждается в правовом опосредовании<sup>5</sup>.

По своему социальному содержанию правотворчество является формой

управленческой деятельности, одной из разновидностей социального управления, которая направлена на создание нормативной основы управления социальными процессами в различных сферах общественной жизни, в том числе — в сфере обороны страны и обеспечения военной безопасности государства. Это государственно-властная деятельность, состоящая в «творчестве права», в возведении господствующей воли в закон, в том, чтобы ввести в правовую систему новые нормы, изменить или отменить старые<sup>6</sup>. Взгляд на правотворчество как форму государственного управления обществом разделяется и другими учеными<sup>7</sup>.

В полной мере это касается и такой специфической разновидности государственного управления, каковой является военное управление, под которым понимается организационная, исполнительная и распорядительная деятельность специально учрежденных государством военных органов, представляющая собой целенаправленное управленческое воздействие на Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы, в которых предусмотрена военная служба, на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, воинских уставов и иных нормативных правовых актов по непосредственному руководству их жизнью, бытом и боевой деятельностью, в интересах успешного и эффективного решения поставленных перед ними учебных, учебно-боевых и боевых задач военными методами и средствами<sup>8</sup>.

Реализуя стратегические установки государства в сфере военной политики,

<sup>1</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Юристъ, 2004. С. 297.

<sup>2</sup> Осипов М. Ю. Теория социально-правовых процессов : монография. М. : NOTE BENE, 2011. С. 85 – 86.

<sup>3</sup> Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник / 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. С. 548.

<sup>4</sup> Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2001.

<sup>5</sup> Кайтаева Х. И. Проблема определения понятия правотворчества и его виды // Образование и право. 2010. №5. С. 57 – 58.

<sup>6</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. С. 227.

<sup>7</sup> Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. — 3-е изд., доп. и перераб. М. : Юрайт, 2014. С. 399 — 405; Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. 215.

<sup>8</sup> Корякин В. М. Военная администрация : учебник. М. : За права военнослужащих, 2015. С. 40.

органы военного управления и воинские должностные лица осуществляют управленческую деятельность посредством правового регулирования, т.е. путем издания и практической реализации актов военного управления<sup>1</sup>. Сущность актов военного управления состоит в том, что путем их издания воля (решение) органа военного управления (воинского должностного лица) получает юридическое оформление, становится общеобязательной. Акты военного управления служат правовым средством управления войсками, организации их боевой подготовки, регулирования многообразных отношений, возникающих в процессе строительства Вооруженных Сил, их повседневной жизнедеятельности. Предписания, содержащиеся в актах военного управления, юридически обязывают или управомочивают лиц, на которых эти акты распространяются, совершать определенные действия либо воздерживаться от их совершения<sup>2</sup>.

В энциклопедических изданиях правотворчество определяется как форма осуществления функций государства, состоящая в установлении, изменении или отмене правовых норм. Эти нормы находят свое закрепление и внешнее выражение в юридических формах или источниках права. Правотворчество — одно из основных звеньев механизма правового регулирования общественных отношений. Их многоплановость предопределяет структурное содержание правотворческого процесса, который складывается из двух частей. Первая включает в себя организационные вопросы правотворчества, не связанные напрямую с юридически значимыми действиями (подготовка проекта правового акта, его обсуждение в соответствующем органе, доработка и др.), вторая в своей основе опирается на правовые начала, а точкой отсчета ее функционирования служит решение о

подготовке проекта правового акта. Обе части правотворческого процесса находятся в неразрывном единстве и представляют собой целостную процедуру по подготовке, официальному опубликованию правового акта. Соответственно этому в процессе правотворчества выделяют две основные стадии. Первая предусматривает предварительное формирование государственной воли при составлении проекта правового акта; все действия на данной стадии не имеют правовых последствий. Вторая стадия процесса правотворчества — официальное закрепление государственной воли в нормах права, превращение проекта нормативного акта в правовой акт (юридический акт), имеющий обязательный характер<sup>3</sup>.

Обобщая множество определений, данных правотворчеству, в научных публикациях формулируется вывод, что все они сходны в том, что:

- правотворчество — это процесс;
  - целью этого процесса является установление общеобязательных правил для регулирования общественных отношений;
  - конечным результатом этого процесса являются нормативные правовые акты (формы), содержащие общеобязательные правила поведения.
- В то же время, не достигнуто согласия в определениях правотворчества в том, что касается:
- времени начала правотворческого процесса и количества его основных стадий;
  - соотношения объективного и субъективного в правотворческом процессе;
  - субъектов правотворчества и их роли в этом процессе;
  - содержания норм (права или не права), выраженных в принятом в результате правотворческого процесса нормативном правовом акте<sup>4</sup>.

Следует отметить, что в теории права для обозначения процессов, связанных с

<sup>1</sup> Корякин В. М., Рыбакова М. А. Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание // Военное право. 2017. № 1. С. 42—51.

<sup>2</sup> Корякин В.М. Указ. соч. С. 57.

<sup>3</sup> Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Изд. г-на Тихомирова, 1997. С. 347.

<sup>4</sup> Костаки Г., Бутучя Е. Правотворчество и нормотворчество: сущность и соотношение понятий // Закон и жизнь. 2013. № 7. С. 6—7.



созданием правовых норм и нормативных правовых актов, как их источников, наряду с рассмотренным выше понятием «правотворчество» широко используется термин «нормотворчество». Данному понятию в научной литературе также даются различные определения. Так, довольно лаконичное по форме, но верное по сути определение дает Ю. Г. Арзамасов: «Нормотворчество — это, прежде всего, определенная форма государственной деятельности, направленная на создание, дополнение и отмену норм права»<sup>1</sup>. В политологии нормотворчество рассматривается как выходная функция политической системы, выражающаяся в разработке законов и правил, регулирующих поведение субъектов политики, введение их в действие и выполнение<sup>2</sup>.

Применительно к нормотворческой деятельности муниципальных образований под нормотворчеством понимается публичная деятельность уполномоченных органов местного самоуправления и их должностных лиц, наделенных государственными полномочиями и действующих в своей компетенции, а также решения, принимаемые на сходах граждан муниципального образования по разработке, рассмотрению, принятию, изменению и отмене нормативно-правовых актов по вопросам местного значения, имеющих юридическую силу на территории муниципального образования и не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству<sup>3</sup>.

Итак, нормотворчество — это процесс создания и закрепления социальных и правовых основ, правил поведения в обществе и государстве, с последующим их санкционированием в законодательных и иных нормативных правовых актах государства.

<sup>1</sup> Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова. М. : Изд. «Юрайт», 2017. С. 57.

<sup>2</sup> Политическая наука : словарь-справочник / сост. Санжаревский И.И.; изд. 6-е, испр. и доп. Тамбов, 2016. С. 211.

<sup>3</sup> Тхабисимова Л. А. К вопросу о понятии муниципального нормотворчества // Вестник КАРГУ. 2014. № 3. С. 18.

Попытки дать определение нормотворческой деятельности предпринимались и военными учеными. Так, белорусский военный ученый-юрист В. А. Шаршун определяет ее как научно обоснованную, соответствующую принципам права деятельность органов вооруженных сил по подготовке законопроектов, проектов правовых актов Главы государства и Правительства по вопросам обороны и военного строительства, проектов международных договоров в военной сфере, а также по принятию, изменению, дополнению, признанию утратившими силу нормативных правовых актов в пределах своей компетенции<sup>4</sup>.

А. И. Емельянова под нормотворческой деятельностью органов военного управления предлагает понимать деятельность командиров (начальников), наделенных необходимыми властными полномочиями по осуществлению исполнительно-распорядительных (управленческих) функций в Вооруженных Силах Российской Федерации, направленную на создание, изменение или отмену правовых норм, регулирующих повседневную жизнедеятельность Вооруженных Сил Российской Федерации и обеспечивающих выполнение поставленных перед ними задач в области обороны и военной безопасности государства<sup>5</sup>.

Важное теоретическое значение имеет вопрос о соотношении понятий правотворчество и нормотворчество. В некоторых научных публикациях данный вопрос несколько преувеличенно квалифицируется едва ли не как одна из основных проблем современной юриспруденции<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Шаршун В. А. Нормотворческая деятельность органов вооруженных сил в системе правотворчества социального правового государства : дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 2003. С. 4.

<sup>5</sup> Емельянова А. И. Нормотворческая деятельность органов военного управления и пути ее совершенствования в интересах предупреждения коррупции на современном этапе строительства Вооруженных Сил Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М. : ВУ, 2012. С. 11.

<sup>6</sup> Матвеева М. А. Нормотворчество и правотворчество: теоретические проблемы соотношения понятий // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2014. № 3 (34). С. 42—47; Ярмонова Е.Н. Отличие нормотворчества



В научной литературе содержатся различные подходы к соотношению понятий «правотворчество» и «нормотворчество». Так, по мнению некоторых авторов, термин «правотворчество» употребляется для обозначения общего процесса принятия правовых актов независимо от их вида, а «нормотворчество» — для издания лишь нормативных правовых актов<sup>1</sup>. Иной точки зрения придерживается В. М. Шамаров, который считает, что термин «правотворчество» употребим к деятельности по подготовке законодательных и подзаконных актов, а «нормотворчество» — к подготовке актов, принимаемых муниципальными органами, руководителями негосударственных органов, юридическими лицами, в рамках локального правотворчества, а также соглашений между государственными органами и негосударственными (общественными) организациями<sup>2</sup>. Нередко эти понятия используются и как синонимы<sup>3</sup>.

Нет единства среди ученых и в том, что из этих понятий шире, а что — уже. Так, некоторые ученые считают, что нормотворчество — понятие более широкое, чем правотворчество, поскольку в результате нормотворчества создаются не только правовые, но и иные социальные нормы-регуляторы общественной жизни — нормы морали, религии, традиций, нормы общественных организаций и т.п.<sup>4</sup>

Вслед за ними М. А. Матвеева констатирует, что правотворчество — это разновидность процесса создания социальных норм в целях упорядочения общественных

отношений, связанного с официальным оформлением и возведением в общеобязательный ранг таких правил поведения, которые признаются правильными и справедливыми обществом и государством и становятся благодаря этому юридически защищенной сферой свободы. В отличие от сложившихся представлений о тождественности понятий «правотворчество» и «нормотворчество» указанный автор приходит к выводу, что нормотворчество — это более широкое понятие, включающее в себя не только государственную правотворческую деятельность, но и процесс формирования всех социальных норм в обществе<sup>5</sup>.

Схожего взгляда придерживается Е. Н. Ярмонова, делая при этом акцент на субъектах этой деятельности. Если правотворчество — это вид государственной деятельности, то в процессе нормотворчества участвует не только государство в лице его органов, но и негосударственные структуры: различные корпорации, общественные объединения, политические партии, религиозные организации. Следовательно, правотворчество как разновидность нормотворчества выступает завершающим этапом формирования норм права — правообразования, в процессе этого процесса правовые замыслы об упорядочении общественных отношений воплощаются в современную правовую реальность в форме нормативных юридических документов, принятых государством<sup>6</sup>.

Существует и такой подход, согласно которому, наоборот, правотворчество рассматривается как более широкое понятие по сравнению с нормотворчеством. Так, в одном из учебных изданий утверждается, что категория «правотворчество» включает в себя категорию «нормотворчество» наряду с иными правотворческими функциями, проявляющимися в различных формах, а именно:

— разработка (участие в разработке) проектов нормативных правовых актов, принятие которых входит в компетенцию

от правотворчества как одна из основных проблем юриспруденции // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. № 16. С. 59—65.

<sup>1</sup> Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2011. С. 49.

<sup>2</sup> Шамаров В. М. К вопросу о содержании понятия «правотворчество» в учебной юридической литературе // Вестник Екатеринбургского института. 2012. № 2. С. 47.

<sup>3</sup> Костенников М. В. Порядок разработки и принятия правовых актов органов внутренних дел : учебное пособие. М. : Щит-М, 2001. С. 6.

<sup>4</sup> Димитров Н.Н., Шагиева Р.В. Основы нормотворчества : учебное пособие. М., 2013. С. 41.

<sup>5</sup> Матвеева М.А. Указ. соч. С. 46.

<sup>6</sup> Ярмонова Е. Н. Указ. соч.

других государственных органов и должностных лиц;

— подготовка отзывов и заключений на проекты нормативных правовых актов;

— систематизация нормативных правовых актов;

— правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Но большую часть в процессе правотворчества составляет нормотворчество, чем и обуславливается их синонимическое использование<sup>1</sup>.

И далее сформулировано следующее определение: нормотворчество — это основная составляющая правотворчества, представляющего собой вид юридического процесса, осуществляемого уполномоченными субъектами, в результате которого воля политических сил, находящихся у власти (народа, класса, социальной группы), возводится в закон, выражается в виде нормы права в определенном источнике права<sup>2</sup>.

Весьма интересным представляется подход к соотношению рассматриваемых понятий, который демонстрирует Х. И. Кайтаева. Данный автор предлагает рассматривать эту проблему на основе принципа различения права и закона, на основе допущения, что не всякий принятый нормативный акт является актом правотворчества, если он носит неправовой характер и не подлежит применению. Объясняя свою позицию, указанный ученый подчеркивает, что если допустить, что законодательный орган, соблюдая все необходимые процедуры и преследуя благородные цели, принял закон неправового характера (неважно, по каким причинам), ограничивающий основные права и свободы человека, т.е. совершил законодательную ошибку, причинившую значительный вред обществу и его гражданам, то можно ли в этом случае говорить о правотворчестве? Нет. Принят закон — официально признанная форма выражения норм. Но право не сотворено. Сотворены нормы, облеченные в определенную форму, которые должны были бы быть наполнены пра-

вовым содержанием. Правотворческий процесс (нормотворчество) состоялся, однако право не образовалось, правотворчество не состоялось<sup>3</sup>.

Коротко соотношение правотворчества и нормотворчества можно, по мнению Х. И. Кайтаевой, выразить в следующей формуле: всякое правотворчество включает нормотворчество как процесс, но не всякое нормотворчество становится правотворчеством и тождественно ему. Юридическое нормотворчество — по формальным признакам наиболее широкое понятие, включающее в себя все виды и способы издания общеобязательных правил соответствующим образом уполномоченными лицами. Правотворчество — наиболее широкое понятие по содержательным признакам и потому не всегда совпадает и исчерпывается понятием нормотворчества<sup>4</sup>.

С изложенной точкой зрения не вполне согласны Г. Костаки и Е. Бутучя, которые считают ошибочным понимание нормотворчества как простой процесс создания юридических норм без правового содержания, поскольку это, в сущности, противоречит общепризнанному принципу, согласно которому все законы и подзаконные акты предполагаются быть конституционными и, соответственно, законными пока в предусмотренном порядке официально не установлено иное<sup>5</sup>.

По нашему мнению, в определенной степени преодолению рассмотренных выше противоречивых мнений о соотношении понятий «нормотворчество» и «правотворчество» могло бы помочь рассмотрение понятия «нормотворчество» в широком и в узком смысле. В широком смысле понятием «нормотворчество» охватывается весь спектр разнообразной деятельности как государственных, так и негосударственных (общественных) институтов, связанной с созданием различных социальных норм: и норм права, и корпоративных норм, и норм морали, и норм общественных организаций, и религиозных норм и т.д. В этом смысле

<sup>1</sup> Раздьяконова Е. В. Основы нормотворчества : курс лекций. Новосибирск, 2016. С. 13 — 14.

<sup>2</sup> Там же. С. 15

<sup>3</sup> Кайтаева Х.И. Указ. соч. С. 67.

<sup>4</sup> Там же. С. 69.

<sup>5</sup> Костаки Г., Бутучя Е. Указ. соч. С. 8.

нормотворчество действительно является более широким понятием, чем правотворчество, поскольку последнее охватывает только процесс создания правовых норм. В узком же смысле слова нормотворчество представляет собой сугубо утилитарную деятельность уполномоченных государственных институтов и должностных лиц по разработке проектов нормативных правовых актов с использованием специально установленных правил и процедур. В этом случае имеются основания говорить о совпадении понятий «нормотворчество» и «правотворчество».

Не вдаваясь более глубоко в дискуссию о сущности и содержании понятий «нормотворчество» и «правотворчество» а также об их соотношении, попытаемся сформулировать собственное определение понятия «нормотворческая деятельность Минобороны России». Предлагается под ней понимать целенаправленную, плановую деятельность, осуществляемую в пределах их компетенции органами военного управления в тесном взаимодействии с иными органами законодательной и исполнительной власти по разработке законопроектов, проектов указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, а также международных договоров по вопросам военного строительства, обороны страны, военной безопасности государства.

Нормотворческой деятельности как специфической области управленческой деятельности органов военного управления присущи ряд принципов, под которыми понимаются основные, исходные руководящие положения, отражающие объективные закономерности процедуры разработки органами военного управления проектов нормативных правовых актов, их согласования с иными государственными органами и представления в органы и должностным лицам, уполномоченным на их принятие, подписание и изданием. Термином «принцип» (от лат. *principium*) обозначается то, что лежит в основе какой-либо совокупности явлений, понятий, фактов. Принципы нормотворчества представляют собой основополагающие начала, руководящие идеи, исходные

положения, на которых должен строиться весь нормотворческий процесс. Принципы выступают необходимым условием эффективной нормотворческой деятельности и только при опоре на них могут быть сотворены своевременно необходимые, качественно действующие и стабильно функционирующие нормативные акты и правовые нормы<sup>1</sup>.

В юридической науке высказаны различные взгляды на принципы нормотворчества, например:

— объективность, демократизм, законность, профессионализм, научность, системность<sup>2</sup>;

— общие принципы (правовой прогресс; законность; демократизм; научность; системность; профессионализм оперативность) и специфические (обеспечение с помощью устанавливаемых правовых норм эффективного решения задач, стоящих перед вооруженными силами; гражданский контроль и развитие взаимоотношений вооруженных сил с гражданским обществом и государством на основе демократических начал; обеспечение прав и свобод военнослужащих с учетом ограничений, обусловленных спецификой военной службы; соблюдение норм международного гуманитарного права)<sup>3</sup>;

— конституционность, законность, научность, демократизм, социальная справедливость, планирование, прогнозирование, эффективность, системность, ресурсная обеспеченность<sup>4</sup>;

— к числу общих принципов нормотворческой деятельности органов военного управления относятся: законность, научность, техническое совершенство, демократизм, гуманизм, профессионализм, гласность; к числу специальных: единоначалие, субординация, иерархичность нормативных правовых актов, актуальность и своевременность, соблюдение баланса интересов прав и свобод человека и гражданина, обеспечение эффективного управления Воору-

<sup>1</sup> Москалькова Т. Н., Черников В. В. Указ. соч. С. 61.

<sup>2</sup> Там же. С. 63.

<sup>3</sup> Шаршун В.А. Указ. соч. С. 4.

<sup>4</sup> Раздьяконова Е.В. Указ. соч. С. 16.

женными Силами Российской Федерации, социальная ориентированность<sup>1</sup>;

— социальная ориентированность, демократизм, законность, научная обоснованность, оптимальность, системность, иерархичность<sup>2</sup>.

Обобщая приведенные подходы к формулированию принципов нормотворческой деятельности, по нашему мнению, наиболее важными принципами нормотворческой деятельности Минобороны России являются: законность; научность; демократизм; профессионализм; плановость. Как представляется, указанные принципы в наибольшей степени отражают особенности нормотворческой деятельности органов военного управления, к числу которых современные исследователи относят:

а) создание органами военного управления нормативных правовых актов решает задачу детального правового регулирования воинских отношений;

б) нормотворчество органов военного управления осуществляется на основании, во исполнение и в строгом соответствии с законодательными актами, нормативными правовыми актами других вышестоящих государственных органов, нормативными правовыми актами вышестоящих органов военного управления и не может противоречить им или выходить за их рамки;

в) нормотворческая деятельность осуществляется органами военного управления исключительно на компетенционной или делегированной основе в законных рамках и ограничено пределами функций, на реализацию которых направлена деятельность военного ведомства в целом. Осуществляя нормотворческую деятельность, органы военного управления реализуют, прежде всего, управленческие функции и выбирают наиболее эффективные пути решения задач, стоящих перед Вооруженными Силами Российской Федерации<sup>3</sup>.

Рассмотрим названные принципы нормотворческой деятельности более подробно.

Наиболее универсальным и всеобъемлющим принципом нормотворческой деятельности Минобороны России является *законность* (англ. *legality, legitimacy*), в широком смысле означающая строгое, точное и повсеместное соблюдение и исполнение органами военного управления, военными организациями, должностными лицами, всеми военнослужащими Конституции Российской Федерации, законов и изданных в соответствии с ними иных правовых актов<sup>4</sup>. Требование о неуклонном и точном исполнении законов и основанных на них подзаконных актов всеми участниками нормотворческого процесса — это суть принципа законности, которая в равной степени относится как к разработке проектов правовых актов, так и к их форме и содержанию.

Принцип законности в нормотворческой деятельности Минобороны России означает:

– *во-первых*, то, что субъектом нормотворчества может быть только тот орган, который уполномочен на это законодательством государства;

– *во-вторых*, то, что нормативный правовой акт, который принимается государственным органом, должен быть выражен в надлежащей форме, т.е. в форме, которая установлена нормами права для актов нормотворчества, которые может издавать тот или иной государственный орган;

– *в-третьих*, то, акт нормотворчества должен быть подготовлен и издан в результате надлежащей правовой процедуры, в строгом соответствии с регламентом деятельности того или иного государственного органа.

Важнейшим принципом нормотворческой деятельности Минобороны России является *принцип научности*, который, по мнению М. Ю. Осипова, предполагает, во-первых, наличие обоснованной концепции стратегии нормотворческой деятельности; во-вторых, проведение достаточно сложных юридических и социально-правовых исследова-

<sup>1</sup> Емельянова А.И. Указ. соч. С. 13.

<sup>2</sup> Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15–23.

<sup>3</sup> Емельянова А.И. Указ. соч. С. 12—13.

<sup>4</sup> Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А. В. Кудашкина, К. В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 154; Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Указ. соч. С. 164.

дований проблем правового регулирования в сфере обороны страны, военного строительства, обеспечения военной безопасности государства; в третьих, наличие института независимой научной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов, целью которой является выявление ошибок в правовом регулировании и дача научно обоснованных прогнозов эффективности разрабатываемого нормативного правового акта<sup>1</sup>.

О. В. Дамаскин перспективы развития юридической науки в интересах повышения качества нормотворчества видит в расширении социологических методов исследования, в переходе к фундаментальным и прикладным исследованиям по тематике, учитывающей потребности нормотворческой практики и состояние научной разработанности теоретических проблем. Основное направление повышения значимости научных работ видится указанному автору в их соединении с практикой через анализ репрезентативных эмпирических материалов для решения практических задач, а также эффективное использование в практике результатов научных исследований<sup>2</sup>. «Познавательная юридическая деятельность, направленная на выявление объективных тенденций развития общества и позволяющая выработать оптимальное правотворческое решение, имеет смысл и перспективу лишь тогда, когда законодатель реально стремится к достижению общего блага и защите интересов всего населения. Если же правотворческая деятельность осуществляется не для решения социальных проблем, а носит имитационный характер, прикрывая корыстные интересы власть имущих, то в проведении предварительных научных исследований, очевидно, нет особой необходимости, что мы и наблюдаем на практике»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Осипов М. Ю. Указ. соч. С. 124–127.

<sup>2</sup> Дамаскин О. В. Правотворчество в условиях глобализации и формирование системы законодательства Российской Федерации в интересах национальной безопасности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 1. С. 4.

<sup>3</sup> Там же. С. 5.

Принцип научности в нормотворчестве требует также тщательного просчета вариантов достижения целей этой деятельности. Из максимально возможного числа способов воздействия выбирается тот, который в создавшихся жизненных условиях общества является наиболее оптимальным. При выборе варианта учитывается все многообразие правообразующих факторов – экономические, социальные, образовательные, морально-психологические и другие объективные моменты утилитарного бытия<sup>4</sup>.

Не менее важным принципом является *демократизм нормотворческой деятельности*. Демократизм в нормотворчестве Минобороны России выражается в том, что проекты нормативных правовых актов обсуждаются на заседаниях коллегии Минобороны России, заседаниях военных советов, совещаниях, научных конференциях, заседаниях экспертных комиссий, в научно-исследовательских и образовательных учреждениях.

Демократизм нормотворческой деятельности проявляется также в том, что проекты нормативных правовых актов, разрабатываемых в Минобороны России могут быть предметом общественного контроля. Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Одной из форм общественного контроля является общественная экспертиза, под которой согласно п. 1 ст. 22 указанного Федерального закона, понимаются основанные на использовании специальных знаний и

<sup>4</sup> Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ. соч. С. 67.



(или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Этим целям служит также Общественный совет при Министерстве обороны Российской Федерации, образованный в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» и приказом Министра обороны Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 842 «Об образовании Общественного совета при Министерстве обороны Российской Федерации». Решения данного совещательного органа носят рекомендательный характер. Он призван обеспечивать взаимодействие граждан Российской Федерации с Минобороны России в целях согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов в области обороны, государственного военного строительства, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем реализации различных направлений и форм деятельности, в том числе – проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов разрабатываемых Министерством обороны Российской Федерации, и проектов нормативных правовых актов Минобороны России.

Демократизм нормотворческой деятельности Минобороны России находит свое выражение также в возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы разрабатываемых нормативных правовых актов. Такая экспертиза предусмотрена Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ст. 5), а порядок ее проведения – Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 и приказом Министра обороны Российской Федерации от 19 декабря 2011 г. № 2610 «О Порядке проведения в Министерстве обороны Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Министерства обороны Российской Федерации».

В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов, проектов указов Президента Российской Федерации, проектов постановлений Правительства Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, являющиеся разработчиками проектов нормативных правовых актов в течение рабочего дня, соответствующего дню направления указанных проектов на согласование в государственные органы и организации в соответствии с п. 57 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, размещают эти проекты на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», созданном для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Следующим принципом нормотворчества в Минобороны России является *принцип профессионализма*. Его значение заключается в том, что нормативный правовой акт может быть качественным только в том случае, если его разработкой занимаются профессионалы. Нормотворческую деятельность органов военного управления должны осуществлять не только опытные военные юристы (как теоретики, и практики), но и должностные лица различных специальностей<sup>1</sup>. Когда говорят о профессионализме, имеют в виду сочетание качеств, позволяющих действовать самостоятельно и ответственно, обладание человеком способностью и умением выполнять определенные функции, требующиеся для дальнейшего эффективного труда в той или иной профессиональной области.

Как вполне обоснованно полагает А. И. Емельянова, само собой разумеется, что интеллектуальное обеспечение нормотворчества органов военного управления должно основываться на высоком теоретическом уровне с использованием научного потенциала специалистов, профессионалов не только права, но и в области философии, экономики, социологии, психологии и других наук. Недооценка данного аспекта на практике приводит к неэффективному действию нормативных правовых актов, разрабатываемых органами военного управления. Причинами подобных результатов являются непрофессионализм, некомпетентность в управлении ввиду отсутствия профессиональной подготовки, привлечение в отдельных случаях к процессу создания правовых норм лиц, общая культура и интеллектуальный уровень которых крайне низкие<sup>2</sup>.

Поэтому сегодня актуальна задача формирования в Минобороны России штата и резерва специалистов, способных организовывать и проводить нормотворческую деятельность. Они должны знать приемы и способы нормотворчества. Для этого нужна необходимая подготовка, которая должна планомерно осуществляться в образовательных организациях, на курсах повыше-

ния квалификации и профессиональной переподготовки, а также путем самообразования.

Немаловажным является принцип *плановости* нормотворческой деятельности, которая означает, что нормотворческая деятельность должна осуществляться на основе утвержденных уполномоченным субъектом соответствующих планов (программ), которые устанавливают перечень проектов нормативно-правовых актов, которые следует обработать и принять в определенный промежуток времени, а также перечень других необходимых мероприятий с указанием их последовательности, сроков реализации и исполнителей. Под планированием нормотворческой деятельности понимается определение проектов нормативных правовых актов и других нормотворческих (правоподготовительных) работ, подлежащих разработке и осуществлению в ближайшем и отдаленном будущем<sup>3</sup>.

Плановость в нормотворческой деятельности обеспечивает ее последовательность, равномерность и ритмичность. Благодаря планированию, в частности, удается:

1) сконцентрировать нормотворческие усилия органов военного управления на узловых вопросах практической деятельности;

2) обеспечить полноту правового регулирования, не упустить из поля зрения нормотворческих органов все основные сферы правового обеспечения обороны страны и военной безопасности государства;

3) осуществить координацию усилий различных субъектов нормотворческой деятельности как внутри Минобороны России, так и во вне — иных государственных органов, с которыми осуществляется взаимодействие, исключить ненужное дублирование;

4) равномерно и рационально использовать имеющиеся нормотворческие ресурсы;

5) обеспечить непрерывность нормотворческого процесса.

С принципами нормотворческой деятельности тесно связаны ее функции, под которыми, исходя из этимологического

<sup>1</sup> Сысоев Ю.Е. Указ. соч. С. 114.

<sup>2</sup> Емельянова А.И. Указ. соч. С. 67 – 68.

<sup>3</sup> Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ. соч. С. 182.

смысла данного термина<sup>1</sup>, мы понимаем основные направления воздействия нормотворчества на общественные отношения, складывающиеся в сфере военного строительства и выражающие сущность этой деятельности, реализация которых обеспечена соответствующими правовыми средствами, закрепленными в законах и иных нормативных правовых актах.

Изучение основных направлений влияния нормотворчества на правовое регулирование общественных отношений в сфере обороны страны и военной безопасности государства позволяет выделить следующие функции нормотворчества:

1) *первичное регулирование общественных отношений* — выработка и принятие новых нормативных правовых актов с целью урегулирования общественных отношений в сфере воинской деятельности, которые ранее не были урегулированы правом. В качестве примера можно привести Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации<sup>2</sup>, которым урегулированы общественные отношения, связанные с деятельностью данного военного правоохранительного органа, которого ранее в структуре Вооруженных Сил не было;

2) *вторичное регулирование общественных отношений (обновление правового регулирования)* — внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты или отмена их отдельных положений<sup>3</sup>. Пра-

вовое регулирование может обновляться также путем принятия нормативных правовых актов на замену существующим<sup>4</sup>. В данном случае речь идет об обеспечении соответствия правового регулирования новым условиям и тенденциям развития военной организации и общества в целом, поддержание военного законодательства в актуальном состоянии;

3) *дерегулирование общественных отношений* — отмена нормативных правовых актов с целью отмены или сокращения правового регулирования в определенной сфере общественных отношений, связанной с функционированием военной организации государства. Наглядным примером может послужить отмена в августе 2004 г. многих норм Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», регулировавших льготы и социальные гаран-

---

1999 г. № 1237, и в Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495», в соответствии с которым Положение о порядке прохождения военной службы дополнено нормами, регулирующими новый порядок присвоения военнослужащим очередных воинских званий.

<sup>4</sup> В качестве примера можно привести постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2014 г. № 1155 «О порядке реализации права военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (за исключением офицеров), непрерывная продолжительность военной службы по контракту которых составляет не менее 3 лет, на обучение по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального образования и высшего образования, а также на подготовительных отделениях федеральных государственных образовательных организаций высшего образования за счет средств федерального бюджета с освоением образовательных программ по очно-заочной или заочной форме обучения». Этим постановлением признано утратившим силу ранее действовавший по данному вопросу правовой акт — постановление Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2006 г. № 78 «О порядке обучения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (за исключением офицеров), в государственных и муниципальных образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования и на подготовительных отделениях (курсах) федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования».

<sup>1</sup> От лат. *funktio* — исполнение, осуществление — деятельность, обязанность, работа, круг деятельности, внешнее проявление к.л. объекта в данной системе отношений; назначение, роль, которую выполняет определенный социальный институт или процесс (Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1986. С. 746; Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1979. С. 1441).

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 161 «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

<sup>3</sup> Примером реализации данной функции нормотворческой деятельности может послужить Указ Президента Российской Федерации от 2 января 2017 г. № 5 «О внесении изменений в Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября

тии военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и их семей<sup>1</sup>;

4) *устранение недостатков правового регулирования (совершенствование правового регулирования)* — устранение пробелов и коллизий в законодательстве, сокращение числа нормативных правовых актов, регулирующих одни и те же общественные отношения. В качестве примера реализации данной функции нормотворческой деятельности можно привести Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», которым в едином законодательном акте были объединены многочисленные нормы о денежном довольствии военнослужащих, содержащиеся в подзаконных нормативных правовых актах, многие из которых противоречили друг другу;

5) *упорядочение правового регулирования* — систематизация нормативных правовых актов с целью создания или поддержания целостной, согласованной, удобной для пользования системы законодательства. Данный процесс представляет собой «... деятельность компетентных органов, организаций и лиц по упорядочению правовой материи в определенную целостную систему путем ее соответствующей обработки»<sup>2</sup>. Основными способами систематизации законодательства являются:

- 1) систематизированный учет;
- 2) инкорпорация;
- 3) консолидация;
- 4) кодификация.

Наиболее важными из рассмотренных функций являются функции, связанные с обновлением нормативного материала, деятельность по реализации которых позволяет оперативно реагировать на изменяющиеся условия жизни и новые потребности общества в форме выработки новых или дополнительных нормативных предписаний либо коренной замены устаревших норм, утративших свое значение или противоречащих

новым обстоятельствам. Функция восполнения пробелов и коллизий выполняет вспомогательную роль. Функция упорядочения действующих правовых актов является производной от остальных. Она обусловлена необходимостью упростить и облегчить пользование нормативно-правовым материалом.

### Библиография

1. Алексеев, С. С. Общая теория права : учебник; 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев. — М.: Проспект, 2009. — 576 с.
2. Алексеев, С. С. Право: Азбука — теория — философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М.: Статут, 1999. — 712 с.
3. Венгеров, А. Б. Теория государства и права : учебник; 3-е изд. / А. Б. Венгеров. — М.: Юриспруденция, 2000. — 528 с.
4. Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А. В. Кудашкина, К. В. Фатеева. — М.: За права военнослужащих, 2008. — 368 с.
5. Дамаскин, О.В. Правотворчество в условиях глобализации и формирование системы законодательства Российской Федерации в интересах национальной безопасности / О. В. Дамаскин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 1.
6. Димитров, Н. Н. Основы нормотворчества : учебное пособие / Н. Н. Димитров, Р. В. Шагиева. — М.: Изд. Российской таможенной академии, 2013. — 144 с.
7. Емельянова, А. И. Нормотворческая деятельность органов военного управления и пути ее совершенствования в интересах предупреждения коррупции на современном этапе строительства Вооруженных Сил Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Емельянова Анна Игоревна. — М.: ВУ, 2012. — 207 с.
8. Кайтаева, Х. И. Проблема определения понятия правотворчества и его виды / Х. И. Кайтаева // Образование и право. — 2010. — № 5.
9. Корякин, В. М. Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание / В. М. Корякин, М. А. Рыбакова // Военное право. — 2017. — № 1.
10. Корякин, В. М. Военная администрация : учебник / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2015. — 416 с.
11. Корякин, В. М. Правовое обеспечение военно-социальной политики Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 20.02.03 / Корякин Виктор Михайлович. — М., 2005. — 440 с.
12. Костаки, Г. Правотворчество и нормотворчество: сущность и соотношение понятий / Г. Костаки, Е. Бутучя // Закон и жизнь. — 2013. — № 7.

<sup>1</sup> Подробный анализ данных нововведений в сфере социальных гарантий военнослужащих см.: Корякин В.М. Правовое обеспечение военно-социальной политики Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

<sup>2</sup> Москалькова Т.Н., Черников В.В. Указ. соч. С. 370.



13. Костенников, М. В. Порядок разработки и принятия правовых актов органов внутренних дел : учебное пособие / М. В. Костенников. — М.: Щит-М, 2001. — 124 с.
14. Марченко, М. Н. Теория государства и права : учебник; 2-е изд., перераб. и доп. / М. Н. Марченко. — М.: Проспект, 2009. — 656 с.
15. Матвеева, М. А. Нормотворчество и правотворчество: теоретические проблемы соотношения понятий / М. А. Матвеева // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. — 2014. — № 3 (34).
16. Матузов, Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М.: Юрист, 2004. — 512 с.
17. Москалькова, Т. Н. Нормотворчество : научно-практическое пособие / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. — М.: Проспект, 2011. — 384 с.
18. Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю. Г. Арзамасов [и др.]; под ред. Ю. Г. Арзамасова. — М. : Изд. «Юрайт», 2017. — 460 с.
19. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой / С. И. Ожегов. — М.: Русский язык, 1986. — 797 с.
20. Осипов, М. Ю. Теория социально-правовых процессов : монография / М. Ю. Осипов. — М.: NOTE BENE, 2011. — 300 с.
21. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2001. — 520 с.
22. Политическая наука : словарь справочник / сост. И. И. Санжаревский; изд. 6-е, испр. и доп. — Тамбов, 2016. — 334 с.
23. Раздьяконова, Е. В. Основы нормотворчества : курс лекций / Е. В. Раздьяконова. — Новосибирск, 2016. — 246 с.
24. Синюков, С. В. Механизм правотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Синюков Сергей Владимирович. — Саратов, 2013. — 26 с.
25. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров; изд. 4-е. — М.: Сов. энциклопедия, 1987. — 1 600 с.
26. Сысоев, Ю. Е. Системообразующие принципы нормотворчества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Сысоев Юрий Евгеньевич. — М., 2006. — 166 с.
27. Теория государства и права / под ред. В. К. Бабаева. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: Юрайт, 2014. — 715 с.
28. Тихомирова, Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров; под ред. М. Ю. Тихомирова. — М.: Изд. г-на Тихомирова, 1997. — 526 с.
29. Тхабисимова, Л. А. К вопросу о понятии муниципального нормотворчества / Л. А. Тхабисимова // Вестник КАРГУ. — 2014. — № 3.
30. Шамаров, В. М. К вопросу о содержании понятия «правотворчество» в учебной юридической литературе / В. М. Шамаров // Вестник Екатеринбургского института. — 2012. — № 2.
31. Шаршун, В. А. Нормотворческая деятельность органов вооруженных сил в системе правотворчества социального правового государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шаршун Виктор Александрович. — Минск, 2003. — 21 с.
10. Ярмонова, Е. Н. Отличие нормотворчества от правотворчества как одна из основных проблем юриспруденции / Е. Н. Ярмонова // Научно-методический электронный журнал «Концепт». — 2016. — № 16.

## The concept of normative activities and particularly the participation of the Ministry of defence of the Russian Federation

© Rybakova M. A.,  
adviser of the Legal Department of the Ministry of defence  
of the Russian Federation

**Abstract:** in the article the theoretical and legal aspects of the rulemaking, and analyzed the correlation of terms "lawmaking" and "rulemaking", the principles and functions of standard-setting activities, the features of the standard-setting activities of the Ministry of defense of Russia.

**Keywords:** norm-setting activities; law-making; principles and functions of rulemaking.

### Bibliography

1. Alekseev, S. S. General theory of law : textbook; 2nd ed., Rev. / S. S. Alekseev. — М.: Prospect, 2009. — 576.
2. Alekseev, S. C. Right: ABC — theory — philosophy: experience of complex research / S. S. Alekseev. — М.: Statut, 1999. — 712 p.



3. Vengerov A. B. Theory of state and law : textbook; 3rd ed. / A. B. Vengerov. — M.: Law, 2000. — 528 S.
4. Military law encyclopedic dictionary / under the General editorship of V. Kudashkina, K. V. Fateev. — M: For the rights of military personnel, 2008. — 368 p
5. Damaskin, O. V. lawmaking in the context of globalization and the formation of the legislative system of the Russian Federation in the interests of national security / O. V. Damaskin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2010. — No. 1.
6. Dimitrov, N. N. The basics of rulemaking : textbook / N. N. Dimitrov, R. V. Shagieva. — M.: Publishing House. Russian customs Academy, 2013. — 144 p.
7. Emelyanov, A. I. Normative activities of military control bodies and ways of its improvement in the interests of the prevention of corruption at the present stage of development of the Armed Forces of the Russian Federation : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 20.02.03 / Emelyanova Anna Igorevna. — M.: WU, 2012. 207.
8. Kataeva, H. I. the Problem of defining the concept of law-making and its types / H. I. Kitaeva // Education and law. — 2010. — No. 5.
9. Koryakin, V. M. Departmental rulemaking in the Ministry of defence: essence and contents / V. M. Koryakin, M. A. Rybakov // Military law. — 2017. — No. 1.
10. Koryakin, V. M. Military administration : textbook / V. M. Koryakin. — M: For the rights of servicemen, 2015. — 416 p
11. Koryakin, V. M. Legal support of the military social policy of the Russian Federation : dis. ... d-RA yurid. Sciences : 20.02.03 / Koryakin Viktor. — M., 2005. — 440 S.
12. Costakis, G., law-making and norm-setting: the nature and ratio of concepts / G. Costakis, E. Butuca // Law and life. — 2013. — No. 7.
13. Kostennikov, M. V. procedure for the development and adoption of legal acts of the internal Affairs agencies : textbook / M. V. Kostennikov. — M.: The Shield-M, 2001. — 124 p.
14. Marchenko, M. N. Theory of state and law : textbook; 2nd ed., Rev. / M. N. Marchenko. — M.: Prospect, 2009. — 656 p.
15. Matveeva, M. A. Rulemaking and lawmaking: theoretical problems of correlation of concepts / M. A. Matveeva // the works of Scientists of the Russian Academy of advocacy and notaries. — 2014. — № 3 (34).
16. Matuzov, N. I. the Theory of state and law : textbook / N. I. Matuzov, A. V. Malko. — M.: Yurist, 2004. — 512 p.
17. Moskalkova, T. N. Creativity : scientific and practical guide / T. N. Moskalkova, V. V. Chernikov. — M.: Prospekt, 2011. — 384 p.
18. Nomography: theory and technology of norm-setting : a textbook for undergraduate and graduate / Yu. G. arzamasov [et al.]; ed. by J. G. Arzamasova. — M. : Publishing House. "Yurait", 2017. — 460 p.
19. Ozhegov, S. I. Dictionary of Russian language / ed. Y. Shvedova / S. I. Ozhegov. — M.: Russian language, 1986. — 797 p.
20. Osipov, M. Y. the Theory of socio-legal processes : monograph / Yu. M. Osipov. — M.: NOTE BENE, 2011. — 300 p.
21. General theory of law and state : textbook / under the editorship of V. V. Lazareva. — 3rd ed. Rev. and extra — M.: Yurist, 2001. — 520 p.
22. Political science : reference dictionary / ed. I. Sanzharevskiy; ed. 6th, Rev. and extra — Tambov, 2016. — 334 p.
23. Razdyakonov, E. V. Fundamentals of rulemaking : a course of lectures / E. V. Razdyakonov. — Novosibirsk, 2016. — 246 p.
24. Sinyukov, S. V. lawmaking Mechanism : Avtoref. dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.01 / Sinyukov Sergey. — Saratov, 2013. — 26 S.
25. Soviet encyclopedic dictionary / CH. edited by A. M. Prokhorov; ed. 4-E. — M.: Sov. encyclopedia, 1987. — 1 600 C.
26. Sysoev, Yu. e. systemic principles of rulemaking : author. dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.01 / Sysoyev Yury. — M., 2006. — 166 p.
27. Theory of state and law / under the editorship of V. K. Babayev. — 3rd ed. Rev. and extra — M.: yurait, 2014. — 715 p.
28. Tikhomirov, L. V. Legal encyclopedia / L. V. Tikhomirov, Y. M. Tikhomirov; ed. by M. Yu. —M.: Publishing House. Mr. Tikhomirov, 1997. — 526 p.

29. Tkhabisimova, L. A. To the question about the concept of municipal rulemaking / Tkhabisimova L. A. // Bulletin of the UNIVERSITY. — 2014. — No. 3.
30. Samarov, V. M. To the question about the meaning of "law-making" in academic legal literature / Samarov V. M. // Bulletin Catherine Institute. — 2012. — No. 2.
31. The charchoune, V. A. norm-setting activities of the authorities of the armed forces in the system of law-making social legal state : author. dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.01 / charchoune Viktor Aleksandrovich. — Minsk, 2003. — 21 S.
10. Aronova, E. N. Unlike rule-making from law-making as one of the main problems of jurisprudence / E. N. Aronova // Scientific-methodical electronic journal "Concept". — 2016. — No. 16.
-

## Военная служба

### Аттестация военнослужащих как элемент прохождения военной службы: теоретико-правовой аспект

© Горновский А. А.,

подполковник, начальник курса ФГКОУ ВО «Военный университет»

**Аннотация:** рассмотрены теоретико-правовые аспекты аттестации военнослужащих, раскрываются различные подходы к определению понятия «аттестация», дано авторское определение понятия «аттестация военнослужащих», раскрыты принципы и функции аттестации, осуществлена классификация разновидностей аттестации военнослужащих

**Ключевые слова:** военная служба, аттестация военнослужащих, принципы аттестации, функции аттестации.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

Достижение целей военного строительства зависит от выполнения ряда задач, среди которых выделяются: качественное улучшение организационно-штатной структуры Вооруженных Сил Российской Федерации; обеспечение их боевой и мобилизационной готовности, гарантирующей военную безопасность страны; приведение штатной численности Вооруженных Сил в соответствие с существующими и потенциальными военными угрозами, решаемыми боевыми задачами с учетом экономических возможностей государства<sup>1</sup>.

В современных условиях обострения международной обстановки и возрастания военных угроз становится все более очевидным, что повышение результативности профессиональной служебной деятельности военнослужащих является одним из приоритетных направлений военной политики нашего государства. Это обуславливает необходимость проведения периодической оценки знаний, умений и навыков военнослужащих, установления их

служебно-должностного соответствия занимаемым воинским должностям. Этим целям служит аттестация военнослужащих.

Согласно п. 2 ст. 1 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, прохождение военной службы включает в себя назначение на воинскую должность, присвоение воинского звания, аттестацию, увольнение с военной службы, а также другие обстоятельства (события), которыми в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службы», другими нормативными правовыми актами определяется служебно-правовое положение военнослужащих. Из приведенного нормативного положения следует, что аттестация военнослужащих является неотъемлемым и обязательным элементом понятия «прохождение военной службы». Этим определяется значимость данного правового института и актуальность осуществления его научного анализа.

Необходимо при этом отметить, что действующее законодательство не содержит конкретного определения как аттестации в целом, так и аттестации военнослужащих в частности. Так в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной

<sup>1</sup> Горновский А. А., Терещук С. С. Порядок проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 11. С. 21.

гражданской службе» (п. 1 ст. 48) приводится лишь цель аттестации гражданского служащего: определение его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Аналогичным образом, — т.е. через цели, ради которых она проводится, — раскрывается данное понятие в Положении о порядке прохождения военной службы (п. 1 ст. 26): аттестация проводится в целях всесторонней и объективной оценки военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, определения их соответствия занимаемой воинской должности и перспектив дальнейшего служебного использования, а также определения предназначения граждан, пребывающих в запасе.

В связи с изложенным, для уяснения сущности аттестации военнослужащих следует обратиться к толкованию понятия «аттестация», содержащемуся в словарях и в научной литературе.

Так, Большой юридический словарь характеризует аттестацию (от лат. *attestation* — свидетельство) как свидетельство, определение квалификации работника, уровня знаний учащихся, отзыв или характеристику<sup>1</sup>.

Энциклопедический юридический словарь понимает под аттестацией «определение квалификации работника с целью проверки соответствия занимаемой должности»<sup>2</sup>.

В современном экономическом словаре приводится следующее определение аттестации: 1) установление соответствия уровня знаний, квалификации работника занимаемой им должности, месту, на которое он претендует; установление категории оплаты работника в соответствии

с его квалификацией; 2) заключение, отзыв о деловых качествах и знаниях работников<sup>3</sup>.

Толковый словарь терминов и понятий дает определение аттестации как «процесс оценивания соответствия кого-либо или чего-либо некоторым критериям, степени наличия или отсутствия тех или иных признаков, в совокупности характеризующих качество объекта оценки»<sup>4</sup>.

Справочник по государственному и муниципальному управлению трактует аттестацию как «определение, проверку, оценку профессиональных, деловых и личностных качеств государственного служащего, установление его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к государственной службе»<sup>5</sup>.

Более развернутое определение аттестации дает современный словарь иностранных слов, где сказано, что аттестация, это: «1) определение квалификации, уровня знаний работника или учащегося, качества продукции, рабочих мест; 2) отзыв о способностях, знаниях, деловых и других качествах какого-либо лица; характеристика»<sup>6</sup>.

Таким образом, из анализа приведенных выше трактовок рассматриваемого понятия, содержащихся в справочно-энциклопедической литературе, можно сделать вывод о том, что аттестация рассматривается в трех аспектах:

- 1) как проверка уровня знаний и квалификации аттестуемого;
- 2) как правовое основание комплектования должностей, в том числе государственной службы;
- 3) как официальный документ (характеристика), который отражает оценку

<sup>3</sup> Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2007.

<sup>4</sup> Ермолаев В. Ю. Толковый словарь понятий и терминов. Л.: Изд-во ЛГУ, 1989.

<sup>5</sup> Государственное и муниципальное управление : справочник. М.: Изд. «Магистр», 1997. С. 71.

<sup>6</sup> Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1993. С. 75.

<sup>1</sup> Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 1998. С. 6.

<sup>2</sup> Крутских В. Е., Додонов В. Н. Энциклопедический юридический словарь. М.: ИНФРА-М, 1998.

профессиональных и личностных качеств аттестуемого лица.

В свою очередь ученые-правоведы в своих научных работах также дают определения аттестации, основанные как на ее теоретических, так и на практических аспектах.

Так, например, В. Ф. Халипов и Е. В. Халипова определяют аттестацию как отзыв о способностях, знаниях, деловых и иных качествах какого-либо лица, их характеристику<sup>1</sup>. Как представляется, подобная оценка аттестации хоть и отражает основные цели ее проведения, однако является ограниченной и не позволяет уяснить функциональные особенности процедуры проведения аттестации.

В свою очередь В. И. Курилов предлагает рассматривать аттестацию в узком и широком смыслах: в узком смысле аттестация — это проводимая предприятием, учреждением, организацией с помощью аттестационной комиссии в целях постоянного повышения деловой квалификации и идейно-политического уровня работников, улучшения их подбора и расстановки, периодическая проверка деловых, политических, организаторских, моральных и личных качеств работников определенной категории в специальной организационной форме; в широком — это определение квалификации, уровня знаний работника, учащегося, гражданина, соответствия его деловых и политических качеств определенной профессии, специальности, квалификации или должности<sup>2</sup>.

Данный подход определяет аттестацию в широком смысле как содержание деятельности аттестационных комиссий, в узком же смысле — как цель и результат данной деятельности. Такое определение аттестации не противоречит общепринятому представлению, однако следует отметить,

что классификация понятия должна проводиться на базе единого классификационного основания. В приведенном же случае в качестве основы для выделения понятия аттестации в широком смысле выступает характер и содержание деятельности специализированного коллегиального органа — аттестационной комиссии, а для узкого — результат деятельности коллегиального органа, выраженный в итоговой оценке личностных и профессиональных характеристик должностного лица (кандидата на должность).

Не менее интересен подход к определению аттестации представленный А. П. Жировым, который характеризует аттестацию как установленную государством форму периодической проверки специальной трудовой правоспособности определенной категории работников и качества выполнения ими своей трудовой функции с целью установления соответствия аттестуемых занимаемой должности, повышения их профессионального и морально-политического уровня, а также содействия администрации в улучшении подбора и расстановки кадров<sup>3</sup>.

Данный подход обладает существенной пробельностью, поскольку для определения уровня «качества выполнения» работником трудовой функции существенное значение имеет дееспособность работника и уровень его профессиональной квалификации, а не возможность вступления в соответствующие правоотношения в рамках общей правосубъектности работника или кандидата на должность.

Если в приведенных выше определениях речь идет об аттестации работников в целом, то применительно к проблематике настоящего исследования значительный интерес представляет трактовка данного понятия применительно к

<sup>1</sup> Халипов В. Ф., Халипова Е. В. Власть, политика, государственная служба : словарь. М. : Луч, 1996. С. 21.

<sup>2</sup> Курилов В. И. Аттестация специалистов народного хозяйства. М.: Юридическая литература, 1981.

<sup>3</sup> Жиров А. П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979.



государственным служащим. Под аттестацией в системе государственной службы понимается государственная оценка деловой квалификации служащего в целях определения уровня его профессиональной подготовки и соответствия замещаемой государственной должности, а также решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга), в том числе очередного»<sup>1</sup>. Ключевым в данном определении является мысль о том, что при аттестации государственных служащих дается именно государственная оценка их деятельности, а не каких-то частных лиц. В качестве недостатка этого определения можно было бы назвать некоторую зауженность обозначенных целей аттестации: почему-то не указана такая ее цель, как определение соответствия аттестуемого не только замещаемой в настоящее время должности, но и должности, на которую предполагается его назначение.

Двойственный подход к пониманию аттестации государственных служащих демонстрирует Д. Н. Бахрах. Указанный автор выделяет общую аттестацию, проводимую в целях оценки работы государственных служащих, повышения у них чувства ответственности, и персональную аттестацию, проводимую в целях решения вопросов о присвоении государственному служащему очередного звания, о назначении его на иную должность, об увольнении государственного служащего. Персональная аттестация проводится в отношении отдельных государственных служащих<sup>2</sup>.

Данная трактовка представляется несколько сомнительной, поскольку даже при проведении массовых аттестаций работников (в том числе государственных служащих) она проводится в индивидуальном порядке и ее основной

задачей является оценка персональных (индивидуальных) качеств и характеристик каждого аттестуемого, а не отдельных групп работников.

С. Н. Булгаков определяет аттестацию через деятельность аттестационных комиссий: «аттестация государственных гражданских служащих – это деятельность аттестационной комиссии по оценке профессиональных навыков и личных качеств государственного гражданского служащего, имеющая своей целью установление соответствия государственного служащего замещаемой должности, заканчивающаяся принятием соответствующего решения представителем нанимателя»<sup>3</sup>. Данное определение страдает, по нашему мнению, тем, что оно не учитывает того факта, что в оценке государственных служащих участвуют и непосредственные начальники (руководители) аттестуемых.

Е. П. Поплавская под аттестацией государственных гражданских служащих предлагает понимать проводимую в различных формах периодическую обязательную процедуру оценки теоретических и практических знаний и навыков, личностных качеств гражданского служащего, осуществляемую в установленных целях аттестационными комиссиями государственного органа, с которым у служащего заключен служебный контракт, и результатом которой является продолжение, изменение или прекращение служебного контракта<sup>4</sup>. Данному определению присущ тот же недостаток, что высказан в отношении предыдущего определения; кроме того, следует отметить некоторую ограниченность целей аттестации: они сводятся лишь к вопросам заключения, продолжения или прекращения служебного контракта.

Что касается аттестации военнослужащих, то в целом она

<sup>1</sup> Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник. М.: Статут, 1999. С. 381.

<sup>2</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. М.: Норма, 2000. С. 67.

<sup>3</sup> Булгаков С. Н. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 8.

<sup>4</sup> Поплавская Е. П. Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

определяется схожим образом, однако в имеющихся определениях учитываются особенности военной службы как самостоятельного вида государственной службы, а также специфика статуса военнослужащих. При этом в разных энциклопедических изданиях даются различные трактовки данного понятия. Так, военно-юридический энциклопедический словарь определяет данное понятие как всестороннюю и объективную оценку военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, определение их соответствия занимаемой воинской должности перспектив дальнейшего служебного использования, а также определение предназначения граждан, пребывающих в запасе<sup>1</sup>.

В Военной энциклопедии 1911 г. под аттестациями понимались «отзывы начальства о качествах подчиненного, изложенные с соблюдением установленных для того правил и формальностей. Цель аттестаций в военной службе — охарактеризовать личность военнослужащего в смысле пригодности его для службы как в мирное, так и в военное время; поэтому содержанием их должна быть максимально полная оценка умственных, нравственных и служебных качеств испытуемого»<sup>2</sup>.

Согласно электронному военному энциклопедическому словарю аттестация в Вооруженных Силах представляет собой одну из основных форм индивидуальной оценки профессиональной пригодности офицеров, прапорщиков (мичманов) и гражданского персонала, применяемую для выработки рекомендаций по их целесообразному служебному использованию<sup>3</sup>. Недостатком данного определения является то, что им не охвачены иные (кроме офицеров, прапорщиков и мичманов) категории военнослужащих и граждан, в отношении

которых законодательством предусмотрено проведение аттестации.

Весьма интересным является подход к определению аттестации, использованный в Военном энциклопедическом словаре: «Аттестация — документ, характеризующий морально-политические, деловые качества и личные способности военнослужащего или военнообязанного и содержащий вывод о целесообразном его использовании в дальнейшей службе. Аттестации призваны обеспечить правильную расстановку и рост военных кадров»<sup>4</sup>. В настоящее время такая трактовка понятия «аттестация» практически не применяется, поскольку согласно действующему правовому регулированию официальным документом, отражающим результаты аттестации военнослужащего, является аттестационный лист, в котором содержится отзыв соответствующего командира (начальника) о деловых и моральных качествах военнослужащего и предложения о его служебном предназначении.

В Военной энциклопедии вместо термина «аттестация» употребляется схожее понятие «аттестование», которое определяется как «... одна из основных форм индивидуальной оценки профессиональной пригодности офицеров, прапорщиков (мичманов) и гражданского персонала, применяемая для выработки рекомендаций по их целесообразному служебному использованию. Составляет основу работы командиров (начальников), штабов и кадровых органов по подбору, расстановке и воспитанию военных кадров. Иногда рассматривается как комплекс взаимосвязанных мероприятий в процессе профессионального совершенствования, включающий аттестационный и межаттестационный периоды»<sup>5</sup>. Если сопоставить данный термин с приведенным выше понятием «аттестация», содержащимся в Военном

<sup>1</sup> Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А. В. Кудашкина, К. В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 27.

<sup>2</sup> Военная энциклопедия : в 18 т / под ред. В. Ф. Новицкого и др. / Т. 3. СПб., 1911. С. 247.

<sup>3</sup> <http://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/>

<sup>4</sup> Военный энциклопедический словарь / Предс. Гл. ред. комиссии Н.В. Огарков. М.: Воениздат, 1984. С. 54.

<sup>5</sup> Военная энциклопедия : в 8 томах / Т. 1. М. : Воениздат, 1997. С. 306.

энциклопедическом словаре, то их соотношение выглядит следующим образом: аттестование — это процедура оценки военнослужащих, а аттестация — это документ, составляемый по результатам данной процедуры. Именно так регулировались данные вопросы в Положении о прохождении воинской службы офицерским составом Вооруженных Сил СССР, утвержденном Постановлением Совета Министров СССР от 18 ноября 1971 г. № 846<sup>1</sup>. В настоящее время данная схема выглядит следующим образом: аттестация — это процедура оценки военнослужащего, а аттестационный лист — документ, отражающий результаты аттестации и содержащий оценку профессиональных и деловых качеств военнослужащего.

Определения аттестации содержатся также в научной и учебной литературе. Так, А. В. Кудашкин под аттестацией военнослужащих предлагает понимать деятельность аттестационной комиссии, состоящей из воинских должностных лиц, в рамках нормативно установленной процедуры в целях определения служебно-должностного предназначения военнослужащего, а также его служебно-правового положения на основании изучения его деловых, личных и нравственных качеств, служебной деятельности, результатом которой является оценка аттестуемого, содержащаяся в рекомендациях аттестационной комиссии, представляемых на утверждение соответствующему командиру (начальнику)<sup>2</sup>. Аналогичное определение содержится в учебнике «Военно-административное право»<sup>3</sup>. Соглашаясь в целом с данной формулировкой, следует отметить в качестве его недостатка то, что аттестация рассматривается в данном опре-

делении как деятельность аттестационной комиссии, в то время как в этом процессе самое активное участие принимают наряду с данными комиссиями командиры (начальники) аттестуемых военнослужащих.

Аттестация в Вооруженных Силах — это комплексное, системное явление, которое состоит из следующих взаимосвязанных элементов:

а) субъект, который организует и проводит аттестацию. В понятие «субъект аттестации» включаются:

— командиры (начальники), в полномочия которых входит составление аттестационных листов на подчиненных военнослужащих;

— аттестационные комиссии;

— воинские должностные лица, полномочные рассматривать рекомендации аттестационной комиссии и утверждать либо не утверждать их;

б) объект — лица, подлежащие аттестации, деятельность и профессиональные качества которых подлежат оценке в ходе аттестации. К ним относятся:

— военнослужащие, проходящие военную службу по контракту;

— граждане, поступающие на военную службу по контракту;

— граждане, пребывающие в мобилизационном людском резерве;

в) процедура, определяющая порядок и последовательность действий субъектов аттестации по всесторонней и объективной оценке аттестуемых лиц. Эта процедура закрепляется ведомственными нормативными правовыми актами

Очень важное замечание по поводу процедуры аттестации высказано А. В. Кудашкиным: аттестация как регламентированная деятельность носит процедурный, а не процессуальный характер, поскольку ее результаты не приводят к изменению правового положения военнослужащего и, следовательно, военно-служебного отношения в целом. Аттестация является условием последующего изменения военно-служебного отношения, а также гарантией объективности принимаемых решений<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Собрание действующего законодательства СССР. Т. 47. С. 227.

<sup>2</sup> Кудашкин А. В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. СПб. : Изд. «Юридический центр Пресс», 2003. С. 261.

<sup>3</sup> Корякин В. М., Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Военно-административное право (военная администрация) : учебник. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 239.

<sup>4</sup> Кудашкин А. В. Указ. соч. С. 262.

Обобщая рассмотренные выше дефиниции и теоретические положения, попытаемся сформулировать собственное определение рассматриваемого института: *аттестация военнослужащих* – это комплекс мероприятий, осуществляемых в рамках нормативно установленной процедуры командирами (начальниками) и специально создаваемыми коллегиальными органами — аттестационными комиссиями в целях всесторонней и объективной оценки военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, определения их соответствия занимаемой воинской должности и перспектив дальнейшего служебного использования. Результаты аттестации отражаются в аттестационном листе либо в представлении к назначению на воинскую должность, к присвоению воинского звания, в наградном листе, в решении командира (начальника) о направлении военнослужащего на учебу или о его поощрении.

Напомним при этом важнейшее правило, сформулированное теорией права: развитие понятийного аппарата юридической науки и совершенствование юридической терминологии не должны влечь за собой утрату точности и определенности устоявшихся терминов<sup>1</sup>. Как представляется, сформулированное определение аттестации военнослужащих данное правило не нарушает и вполне соответствует другому положению теории права, согласно которому «... новые понятия выражают качественный скачок в процессе развития юридического познания и в прогрессе юридической мысли»<sup>2</sup>.

Аттестации военнослужащих как специфической области управленческой деятельности присущи ряд принципов, под которыми понимаются основные, исходные руководящие положения, отражающие объективные закономерности процедуры оценки профессиональных и личностных качеств военнослужащих. Термином «принцип» (от

лат. *principium*) обозначается то, что лежит в основе какой-либо совокупности явлений, понятий, фактов. Под принципом в юридической науке понимают руководящее начало, коренное правило деятельности в той или иной области общественных отношений, вытекающее из действующих в данной области объективных закономерностей.

Следует отметить, что в действующем военном законодательстве четко сформулированных принципов аттестации военнослужащих не содержится. Попытки сформулировать принципы аттестации государственных служащих предпринимались многими учеными, например:

а) С. Н. Булгаков выделяет такие принципы, как всеобщность, гласность, периодичность, объективность и комплексность оценки, действенность аттестации, принцип профессионализма участников аттестации<sup>3</sup>;

б) Е. П. Поплавская предлагает классифицировать принципы аттестации на общеправовые (законность, гласность) и специальные (всеобщность, периодичность аттестации, объективность оценки деятельности аттестуемого, комплексность и коллективность оценки, действенность аттестации)<sup>4</sup>;

в) Ю. В. Ростовцева в своем диссертационном исследовании указывает, что аттестация строится на ряде основополагающих принципов (законность, объективность, гласность, всеобщность, периодичность и др.) и обосновывает положение о законодательном закреплении данных принципов. При этом автор предлагает расширить этот перечень, включив в него такие принципы, как: 1) принцип профессионализма и специальной компетенции участников аттестационной процедуры; 2) принцип активного участия самого гражданского служащего в аттестационной деятельности; 3) принцип контроля и подотчетности субъектов аттестации<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Булгаков С. Н. Указ. соч. С. 9.

<sup>4</sup> Поплавская Е. П. Указ. соч. С. 9.

<sup>5</sup> Ростовцева Ю. В. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: правовые и организационные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12—13.

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. М.: Прогресс, 2009. С. 487—489.

<sup>2</sup> Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник. М.: Норма, 1999. С. 14.

На основе научного обобщения как приведенных выше, так и иных теоретических источников, а также анализа нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере аттестации военнослужащих, мы выделяем следующие принципы этого важнейшего направления деятельности органов военного управления:

- 1) объективность;
- 2) всесторонность (комплексность);
- 3) периодичность (регулярность);
- 4) всеобщность;
- 5) гласность;
- 6) сочетание коллегиальности с единоначалием;
- 7) обязательность реализации выводов аттестации.

Рассмотрим указанные принципы более подробно.

*Объективность* оценки аттестуемого военнослужащего является одним из ключевых принципов аттестации военнослужащих. Это один из немногих принципов, который закреплен в нормативном порядке (п. 1 ст. 26 Положения о порядке прохождения военной службы). В словарях термин «объективность» трактуется как непредвзятость, беспристрастность, независимость<sup>1</sup>. С философской точки зрения объективность означает независимость суждений, мнений, представлений и т.п. от субъекта, его взглядов, интересов, вкусов, предпочтений и т.д. Объективность означает способность непредвзято и без предрассудков вникать в содержание дела, представлять объект так, как он существует сам по себе, независимо от субъекта<sup>2</sup>.

Применительно к аттестации военнослужащих данный принцип означает реальность оценки деловых, моральных и профессиональных качеств аттестуемого, ее независимость от чьего-либо субъективного мнения. Основными гарантиями

обеспечения объективности оценки военнослужащего являются:

— коллегиальность принятия решения по итогам аттестации (эту функцию выполняют аттестационные комиссии);

— профессионализм и авторитет членов аттестационной комиссии. В нее должны включаться наиболее опытные специалисты, обладающие высоким уровнем квалификации, твердостью характера и имеющие репутацию людей не конфликтных, лишенных предвзятой точки зрения, вежливых и тактичных;

— включение в состав аттестационной комиссии представителей общественности, науки и других лиц, не являющихся работниками (военнослужащими) данной воинской части<sup>3</sup>;

— единство и неизменность требований, предъявляемых к аттестуемому, единый порядок проведения аттестации, единые критерии оценки для всех военнослужащих. Этот принцип означает исключение возможности персонального предъявления к отдельным военнослужащим дополнительных требований, недопустимость предвзятости и/или предоставления предпочтений конкретным военнослужащим со стороны членов аттестационной комиссии и непосредственного командира (начальника);

— ответственность за нарушение порядка проведения аттестации.

С принципом объективности тесно связан принцип *всесторонности (комплексности)* оценки аттестуемого военнослужащего. Реализация данного принципа требует, чтобы независимо от целей проведения аттестации (назначение на должность, увольнение с военной службы, поощрение, привлечение к ответственности и др.) должна осуществляться комплексная оценка всех сторон служебной деятельности, всех

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1986. С. 377; Современный словарь иностранных слов. С. 418.

<sup>2</sup> Философия: Энциклопедический словарь / под ред. А. А. Ивина. М.: Гардарики, 2004. С. 946.

<sup>3</sup> Данное положение в настоящее время действует только в отношении комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил. (См. приказы Министра обороны Российской Федерации от 10 июня 2014 г. № 388 и от 25 марта 2016 г. № 157).



личностных и профессиональных качеств военнослужащего. В научной литературе выделяется четыре основных предмета оценки при проведении аттестации: профессиональные качества; личностные качества; результаты деятельности аттестуемого; сама служебная деятельность аттестуемого, т.е. его поведение в процессе осуществления должностных обязанностей<sup>1</sup>. Как представляется, применение данного подхода к аттестации военнослужащих позволит обеспечить требуемую всесторонность их аттестации.

*Периодичность (регулярность)* проведения как принцип аттестации заключается в том, что деятельность каждого военнослужащего периодически подвергается проверке и оценке. Это позволяет командованию в постоянном режиме получать информацию о служебной деятельности, уровне развития профессиональных качеств военнослужащих, своевременно освобождаться от лиц, не способных эффективно выполнять возложенные на них задачи, обеспечивать наиболее целесообразную расстановку кадров. В научных публикациях выделяются следующие разновидности периодичности аттестации: а) очередная, общая (не реже, чем каждые 5 лет); б) внеочередная (проводится по решению соответствующего командира (начальника) в отношении всех военнослужащих или отдельных их категорий; в) итоговая (проводится не позднее, чем за 4 месяца до истечения срока военной службы или окончания военной образовательной организации)<sup>2</sup>.

Из периодичности аттестации вытекает такой ее принцип, как *всеобщность*. Реализация данного принципа позволяет обеспечить контроль за служебной деятельностью всех военнослужащих без исключения. Каждый военнослужащий в период прохождения военной службы подвергается аттестации (как минимум, два

раза: при поступлении на военную службу по контракту и при увольнении с военной службы). Это оказывает воспитательное, стимулирующее воздействие на военнослужащего, поддерживает в нем чувство ответственности за выполнение служебных обязанностей.

Эффективность аттестации военнослужащих в значительной мере зависит от степени реализации такого ее принципа, как *гласность*. Гласность – это общеправовой термин, означающий максимальную открытость тех или иных общественно значимых процедур и процессов и широкое информирование о них граждан<sup>3</sup>; это открытость общественной жизни, означающая доступность достоверной информации о деятельности государственных органов и общественных организаций, гарантированность и реальность реализации основных демократических прав и свобод граждан<sup>4</sup>.

Гл. VI Положения о порядке прохождения военной службы содержит следующие нормы, обеспечивающие реализацию принципа гласности:

— в аттестации военнослужащих обязательно участвует специальный коллегиальный орган – аттестационная комиссия, которая принимает решения путем публичного обсуждения и открытого голосования (ст. 27);

— военнослужащий должен быть ознакомлен с содержанием аттестации, о чем он расписывается в утвержденном аттестационном листе (п. 6 ст. 26);

— право военнослужащего на обжалование аттестационных выводов и порядка проведения аттестации (п. 10 ст. 26);

— возможность участия аттестуемого военнослужащего в заседании аттестационной комиссии (п. 5 ст. 27);

— заблаговременное (не позднее, чем за 1 месяц до начала проведения) ознакомле-

<sup>1</sup> Ростовцева Ю.В. Указ. соч. С. 12.

<sup>2</sup> Калинин А. Е. Аттестация военнослужащих и порядок ее проведения в Вооруженных Силах Российской Федерации // Военно-правовое обозрение. 2002. № 2.

<sup>3</sup> Большой юридический словарь. С. 223.

<sup>4</sup> Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Изд. г-на Тихомирова, 1997. С. 86—87.

ние военнослужащего с графиком проведения аттестации<sup>1</sup>.

Важным принципом аттестации военнослужащих является *сочетание коллегиальности и единоначалия* ее проведения и реализации результатов.

Коллегиальность<sup>2</sup> аттестации военнослужащих находит свое практическое воплощение в деятельности аттестационных комиссий, решения которой принимаются на основе свободного обсуждения всех вопросов путем открытого голосования простым большинством голосов, т.е. с использованием определенной демократической процедуры.

Одновременно в аттестации действует и противоположный коллегиальности принцип — единоначалие на правовой основе, являющийся одним из основных принципов военного управления. Суть единоначалия состоит в том, что командир (начальник) при исполнении своих обязанностей наделен функциями представителя исполнительной власти, организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями, обеспечен всей полнотой распорядительной власти по отношению к подчиненным и на него возлагается персональная ответственность перед государством за все стороны жизни и деятельности воинской части, подразделения и каждого военнослужащего. При этом в литературе справедливо подчеркивается, что принцип единоначалия не исключает, а предполагает возможность и необходимость коллективного обсуждения подготавливаемых командиром (начальником) решений по наиболее важным вопросам. Коллективное обсуждение — важнейшее средство использования знаний и опыта

подчиненных. Оно помогает командиру принять наиболее правильное решение, укрепляет его связь с подчиненными, способствует их профессиональному росту и воодушевляет на инициативное, творческое выполнение принятых командиром решений<sup>3</sup>.

Единоначалие при проведении аттестации проявляется в трех аспектах:

— *во-первых*, в том, что командир (начальник) единолично на основе всесторонней оценки деятельности подчиненного составляет аттестационный лист и выносит его на обсуждение аттестационной комиссии;

— *во-вторых*, в праве и обязанности командира воинской части единолично утверждать аттестационные листы, которые рассмотрены непосредственно подотчетной ему аттестационной комиссией;

— *в-третьих*, в праве вышестоящего командира (начальника) в случае признания жалобы военнослужащего на результаты аттестации обоснованной единолично отменить выводы аттестационной комиссии и потребовать внесения изменений в аттестационный лист или составить новый аттестационный лист.

*Обязательность реализации результатов* как принцип аттестации позволяет на практике обеспечить наиболее целесообразное служебное предназначение военнослужащих, создать барьеры для протекционизма, nepотизма<sup>4</sup>, карьеризма и других негативных явлений в сфере кадровой работы в Вооруженных Силах.

<sup>3</sup> Корякин В. М. Военная администрация : учебник М.: За права военнослужащих, 2015. С. 45.

<sup>4</sup> *Непотизм* (лат. nepos (nepotis) внук, племянник) — 1) раздача римскими папами доходных должностей, высших званий, земель своим близким родственникам для укрепления собственной власти; был широко распространён в XV — XVI в.; 2) служебное покровительство родственникам и своим людям; кумовство. (Современный словарь иностранных слов. С. 408). Непотизм вполне обоснованно квалифицируется как одна из скрытых форм коррупции в сфере прохождения военной службы. (См.: Глухов Е. А., Корякин В. М. Непотизм как форма проявления коррупции в системе военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 5. С. 2 — 9).

<sup>1</sup> П. 2 Порядка организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 444.

<sup>2</sup> *Коллегиальный* — не единоличный, осуществляемый группой лиц. (Ожегов С. И. Указ. соч. С. 244).

Определенными гарантиями реализации данного принципа является нормативно закреплённая обязанность штабов (кадровых органов) воинских частей по результатам очередной аттестации:

- сформировать кадровый резерв;
- разработать планы перемещения военнослужащих, аттестованных для назначения на высшие, равные и низшие воинские должности;
- разработать планы направления кандидатов на учебу;
- составить списки военнослужащих, аттестованных к досрочному увольнению с военной службы;
- сообщить вышестоящему штабу (кадровому органу) о кандидатах для назначения на высшие, равные и низшие воинские должности и направления на учебу, а также подать списки военнослужащих, аттестованных к досрочному увольнению с военной службы<sup>1</sup>.

Вместе с тем следует согласиться с высказанным в научной литературе суждением, что обязательность реализации результатов аттестации должна быть закреплена законодательно, как это сделано в отношении государственных гражданских служащих (ч. 16 ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе»)<sup>2</sup>.

Аттестация как целенаправленная деятельность командиров (начальников) и аттестационных комиссий по оценке профессиональных и личностных качеств военнослужащих призвана выполнять ряд *функций*<sup>3</sup>, в которых находит свое практическое

воплощение предназначение данного правового института в системе военной службы. С. Н. Булгаковым сформулировано следующее определение функций аттестации применительно к государственной гражданской службе: это основные направления воздействия аттестации на общественные отношения, связанные с прохождением государственной гражданской службы и выражающие ее сущность, реализация которых обеспечена соответствующими правовыми средствами, закрепленными в законе<sup>4</sup>.

Функции аттестации рассмотрены в ряде научных работ<sup>5</sup>, обобщая которые можно выделить следующие основные функции аттестации военнослужащих:

а) *диагностическую (оценочную)*, предусматривающую регулярное изучение и оценку деятельности, поведения, профессиональных и личностных качеств военнослужащих в целях их наиболее правильного и целесообразного использования;

б) *контрольную*, которая позволяет осуществлять постоянный контроль за служебной деятельностью военнослужащих, их поведением, за развитием их профессиональных и иных качеств, за соблюдением ими требований законности и правопорядка;

в) *корректирующую*, которая в случае выявления в поведении и служебной деятельности военнослужащего каких-либо отклонений от установленного порядка и правил либо отставания его профессиональных знаний от новых требований своевременно вносить коррективы в его деятельность, направлять на повышение квалификации, профессиональную переподготовку и т.п.;

г) *прогностическую*, заключающуюся в определении возможностей и способностей военнослужащего к дальнейшему росту, совершенствованию, в уточнении перспектив служебного роста (служебного предназна-

<sup>1</sup> П. 13 Порядка организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 444.

<sup>2</sup> Терехин А. М. Правовые основы продвижения военнослужащих по военной службе в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 2011. С. 54 – 55.

<sup>3</sup> От лат. *funktio* — исполнение, осуществление — деятельность, обязанность, работа, круг деятельности, внешнее проявление к.л. объекта в данной системе отношений; назначение, роль, которую выполняет определенный социальный институт или процесс (Ожегов С. И. Указ. соч.

С. 746; Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1979. С. 1441).

<sup>4</sup> Булгаков С.Н. Указ. соч. С. 8.

<sup>5</sup> Булгаков С. Н. Указ. соч. С. 8, 14; Колесникова В. И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 10—11; Маталин А. С. Аттестация служащих в трудовом праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 7—8;.

чения) каждого конкретного военнослужащего;

д) *воспитательную*, представляющую собой воздействие на личностные качества военнослужащего, на его мотивационную сферу, в том числе путем принятия по результатам аттестации решений о его поощрении (например, награждении государственной наградой) либо о применении мер дисциплинарного взыскания (например в связи с совершением коррупционного дисциплинарного проступка<sup>1</sup>).

Аттестация военнослужащих является юридическим фактом, выступающим предпосылкой (условием) изменения военнослужащих отношений, т.е. урегулированных военным правом устойчивых связей между военнослужащим и государством в лице федерального органа исполнительной власти, федерального государственного органа, в котором он проходит военную службу. Как следует из приведенных выше определений понятия «аттестация», данный институт военного права является комплексным, полиструктурным правовым образованием.

Одним из эффективных способов изучения, уяснения, познания подобного рода сложных правовых явлений является осуществление классификации, т.е. рассмотрение понятия «аттестация» с различных точек зрения, с различных сторон, с применением различных критериев и оснований для познания всех составляющих его элементов (классифицировать — распределять по группам, разрядам, классам, категориям, подразделениям<sup>2</sup>). Под классификацией в юридической науке понимается распределение предметов по группам (классам) на основании какого-либо общего признака, свойства, характеризующегося различными формами проявления. При этом каждый обособленный класс образуют явления, представляющие собой какую-либо форму

признака, взятого основанием классификации<sup>3</sup>.

Комплексный анализ действующего военного законодательства, а также научных работ позволяет выделить следующие разновидности аттестации с использованием различных оснований классификации<sup>4</sup>:

1) с точки зрения периодичности проведения различают следующие виды аттестации:

— *очередная*, общая, которая в отношении офицеров проводится не реже, чем через каждые 5 лет прохождения военной службы, а в отношении солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту, — ежегодно<sup>5</sup>;

— *внеочередная* — проводится в случае необходимости по решению руководителя федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, в отношении всех военнослужащих или отдельных их категорий;

— *итоговая* — проводится не менее чем за 4 месяца до истечения срока военной службы, а также по окончании военной образовательной организации, адъюнктуры,

<sup>3</sup> Сырых В. М. История и методология юридической науки : учебник. М.: Норма : ИНФРА-М, 2012. С. 285.

<sup>4</sup> Горновский А. А. Аттестация военнослужащих и способы (формы) ее проведения // Военное право. 2016. № 3. С. 5— 1.

<sup>5</sup> Норма Порядка организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденная приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 444, устанавливающая различную периодичность проведения аттестации для различных составов военнослужащих была предметом судебного контроля со стороны Верховного Суда Российской Федерации. Высший судебный орган пришел к выводу, что данная норма требований законодательства не нарушает: «Установление ... различных периодов аттестации военнослужащих, относящихся к разным составам, не свидетельствует о дискриминационном характере оспариваемой нормы, как не может быть признано противоречащим требованиям разумности ее положение о проведении ежегодной аттестации военнослужащих, проходящих военную службу на должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами». (Решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2016 г. № ВКАПИ16-6).

<sup>1</sup> Горновский А. А., Корякин В. М. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 9.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Указ. соч. С. 237 — 238.



военной докторантуры;

2) в зависимости от составов военно-служащих и иных категорий граждан, в отношении которых она проводится, можно выделить:

— аттестация офицеров;

— аттестация прапорщиков и мичманов;

— аттестация сержантов, старшин, солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту;

— аттестация граждан, поступающих на военную службу по контракту;

— аттестация граждан, пребывающих в запасе;

— аттестация резервистов;

3) в зависимости от целей проведения аттестации:

— аттестация, проводимая в целях определения дальнейшего служебного предназначения военнослужащего, в том числе возможности его назначения на иную воинскую должность;

— аттестация, проводимая в целях присвоения военнослужащему очередного воинского звания;

— аттестация, проводимая в целях определения возможности заключения нового контракта с военнослужащим, достигшим предельного возраста пребывания на военной службе;

— аттестация, проводимая в целях решения вопроса о направлении военнослужащего на обучение;

— аттестация, проводимая в целях оценки причин, которые могут служить основанием для досрочного увольнения военнослужащего с военной службы в связи с невыполнением сторонами условий контракта или по собственному желанию;

— аттестация, проводимая в целях представления военнослужащего к поощрению (награждению государственной наградой, присвоению очередного воинского звания досрочно, присвоению очередного воинского звания на ступень выше предусмотренного по занимаемой воинской должности и др.);

— аттестация, проводимая в целях всесторонней и объективной оценки резервиста, определения его предназначения, соот-

ветствия занимаемой воинской должности и перспектив его дальнейшего пребывания в резерве;

— аттестация, проводимая в целях присвоения очередного воинского звания гражданину, пребывающему в запасе;

— аттестация, проводимая в целях определения соответствия гражданина, поступающего на военную службу по контракту, требованиям, предъявляемым к военнослужащим по контракту;

4) в зависимости от вида документального оформления результатов аттестации:

— аттестация с составлением отзыва, отражаемого в аттестационном листе;

— аттестация с оформлением представления (к назначению на должность, к присвоению воинского звания, к увольнению с военной службы, к поощрению и т.п.).

В связи с изложенным представляется не вполне обоснованным утверждение В. В. Титова о том, что по своей сути, не являются аттестацией случаи рассмотрения аттестационной комиссией некоторых вопросов прохождения военной службы без составления аттестационных листов, т.к. аттестационной комиссией лишь определяется степень возможности назначения военнослужащего на ту или иную воинскую должность, представления его к награждению государственными наградами<sup>1</sup>. Возражая против данного мнения, А. М. Терехин справедливо отмечает, что представление (наградной лист), это тот же аттестационный лист, содержащий, отзыв, характеристику, оценку деловых, личных и нравственных качеств военнослужащего, процесса и итогов его служебной деятельности и т.п.<sup>2</sup>

Мы солидарны с данной позицией указанного автора, потому то и осуществили классификацию видов аттестации с точки зрения документального оформления его

<sup>1</sup> Титов В. В. Аттестация военнослужащих (научно-практический аспект) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 10. С. 13.

<sup>2</sup> Терехин А. М. Старые проблемы нового порядка организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 11. С. 17—18.



результатов.

Таким образом, аттестация – важнейший и обязательный элемент прохождения военной службы. Благодаря ей, обеспечивается комплектование Вооруженных Сил квалифицированными кадрами, способными качественно и эффективно выполнять задачи, стоящие перед военной организацией государства.

#### Библиография

1. Алексеев, С. С. Общая теория права : учебник; 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев. — М.: Проспект, 2009. — 576 с.
2. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — М.: Изд. НОРМА, 2000. — 640 с.
3. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. — М.: ИНФРА-М, 1998. — 790 с.
4. Булгаков, С.Н. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Булгаков Сергей Николаевич. — М., 2013. — 24 с.
5. Военная энциклопедия : в 18 т. / под ред. В. Ф. Новицкого и др. — Т. 3 : [Аральская флотилия — Афонское сражение]. — СПб.: Т-во И. Сытина, 1911. — 318 с.
6. Военная энциклопедия : в 8 т. / Председатель Главной редакционной комиссии И. Н. Родионов. — Т. 1: «А» — Бюлов. — М.: Воениздат, 1997. — 639 с.
7. Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А. В. Кудашкина, К. В. Фатеева. — М.: За права военнослужащих, 2008. — 368 с.
8. Военный энциклопедический словарь / Председатель Главной редакционной комиссии Н. В. Огарков. — М.: Воениздат, 1984. — 863 с.
9. Глухов, Е.А. Непотизм как форма проявления коррупции в системе военной службы / Е. А. Глухов, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 5.
10. Горновский, А. А. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах / А. А. Горновский, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 9.
11. Горновский, А. А. Аттестация военнослужащих и способы (формы) ее проведения / А. А. Горновский // Военное право. — 2016. — № 3.
12. Горновский, А. А. Порядок проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту / А. А. Горновский, С. С. Терещук // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 11.
13. Государственное и муниципальное управление : справочник. — М.: Изд. «Магистр», 1997.
14. Ермолаев, В. Ю. Толковый словарь понятий и терминов / В. Ю. Ермолаев. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1989.
15. Жиров, А. П. Правовые аспекты аттестации руководящих работников и специалистов в промышленности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Жиров Александр Петрович. — М., 1979. — 172 с.
16. Калинин, А. Е. Аттестация военнослужащих и порядок ее проведения в Вооруженных Силах Российской Федерации / А. Е. Калинин // Военно-правовое обозрение. — 2002. — № 2: Электронное периодическое издание «Военное право». Выпуск 7. — М.: За права военнослужащих, 2008 (электрон. опт. диск (CD-ROM)).
17. Колесникова, В. И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Колесникова Валентина Ивановна. — М., 2001. — 210 с.
18. Корякин, В. М. Военная администрация : учебник / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2015. — 416 с.
19. Корякин, В. М. Военно-административное право (военная администрация) : учебник / В. М. Корякин, А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев. — М.: За права военнослужащих, 2008. — 496 с.
20. Крутских, В. Е. Энциклопедический юридический словарь / В. Е. Крутских, В. Н. Додонов. — М.: ИНФРА-М, 1998.
21. Кудашкин, А. В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования : монография / А. В. Кудашкин. — СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2003. — 574 с.
22. Курилов, В. И. Аттестация специалистов народного хозяйства / В. И. Курилов. — М. : Юридическая литература, 1981. — 95 с.
23. Маталин, А. С. Аттестация служащих в трудовом праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Маталин Андрей Сергеевич. — М., 2004. — 25 с.
24. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учебник / В. С. Нерсисянц. — М.: Норма, 1999. — 552 с.
25. Ноздрачев, А. Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих / А. Ф. Ноздрачев. — М.: Статут, 1999. — 592 с.
26. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой / С. И. Ожегов. — М.: Русский язык, 1986. — 797 с.
27. Поплавская, Е. П. Правовые и организационные основы аттестации государственных гражданских служащих : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Поплавская Елена Петровна. — М., 2008. — 188 с.
28. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — М.: ИНФРА-М, 2007.
29. Ростовцева, Ю. В. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации: правовые и организационные проблемы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ростовцева Юлия Викторовна. — М., 2007. — 22 с.

30. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров; изд. 4-е. — М.: Сов. энциклопедия, 1987. — 1 600 с.

31. Современный словарь иностранных слов. — М.: Русский язык, 1993. — 740 с.

32. Сырых, В. М. История и методология юридической науки : учебник / В. М. Сырых. — М.: Норма : ИНФРА-М, 2012. — 464 с.

33. Титов, В. В. Аттестация военнослужащих (научно-практический аспект) / В. В. Титов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 10.

34. Терехин, А. М. Старые проблемы нового порядка организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации / А. М. Терехин // Право в Вооруженных

Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 11.

35. Терехин, А. М. Правовые основы продвижения военнослужащих по военной службе в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Терехин Андрей Михайлович. — М.: ВУ, 2011. — 307 с. (ДСП)

36. Тихомирова, Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров; под ред. М. Ю. Тихомирова. — М.: Изд. г-на Тихомирова, 1997. — 526 с.

37. Философия: Энциклопедический словарь / под ред. А. А. Ивина. — М.: Гардарики, 2004. — 1072 с.

38. Халипов, В. Ф. Власть, политика, государственная служба : словарь / В. Ф. Халипов, Е. В. Халипова. — М.: Луч, 1996. — 271 с.

## Certification of servicemen as part of military service: theoretical and legal aspect

© Gornovskiy A. A.,

Lieutenant Colonel, head of FGKOU course IN "Military University"

**Abstract:** the article considers theoretical and legal aspects of certification of military personnel, reveals different approaches to the definition of "certification" given the author's definition of "certification of servicemen", the principles and functions of assessment, classification of varieties of certification of military personnel

**Key words:** military service certification of military personnel, principles of certification, certification functions.

### Bibliography

1. Alekseev, S. S. General theory of law : textbook; 2nd ed., Rev. / S. S. Alekseev. — М.: Prospect, 2009. — 576.

2. Bakhrakh, D. N. Administrative law of Russia : textbook for high schools / D. N. Bakhrakh. — М.: Publishing House. NORMA, 2000. — 640 p

3. The big legal dictionary / under the editorship of A. Ya. Sukharev, V. D. Zorkin, V. E. Krutskikh. — М.: INFRA-M, 1998. — 790 p.

4. Bulgakov, S. N. Certification of civil servants of the Russian Federation : Avtoref. dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.14 / Bulgakov, Sergei Nikolaevich. — М., 2013. — 24 p

5. Military encyclopedia : in 18 vols / ed. by V. F. Novitsky, etc., vol. 3 : [the Aral flotilla — a battle of Athos]. — SPb.: T-vo I. Sytin, 1911. — 318 p

6. Military encyclopedia in 8 vol. / Chairman of the drafting Committee I. N. Rodionov. — T. 1: A — Bulow. — Moscow: Military Publishing, 1997. — 639 p.

7. Military law encyclopedic dictionary / under the General editorship of V. Kudashkina, K. V. Fateev. — М: For the rights of military personnel, 2008. — 368 p

8. Military encyclopedic dictionary / by the Chairman of the drafting Committee N. V. Ogarkov. — М.: Voenizdat, 1984. — 863 p.

9. Glukhov, E. A. Nepotism as a form of manifestation of corruption in the system of military service / E. A. Glukhov, V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2016. — No. 5.

10. Gornovskiy, A. A. the Certification fee as the subjects of anti-corruption activities in the Armed Sileht] / A. A. Gornovskiy, V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. No. 9.

11. Gornovskiy, A. A. Certification military personnel and the ways (forms) of its implementation / A. A. Gornovskiy // Military law. — 2016. — No. 3.

12. Gornovskiy, A. A. the Procedure for certification of military men passing military service under the contract / AA Gornovskiy, S. S. Tereshchuk // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2012. —

No. 11.

13. State and municipal management : a Handbook. — M.: Publishing House. "Master", 1997.
14. Ermolaev, V. Y. Explanatory dictionary of terms and notions / V. Y. Ermolaev. — L.: Publishing house Leningrad state University, 1989.
15. Fats, A. P. Legal aspects of certification of managers and specialists in industry : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.05 / Fats Aleksandr Petrovich. — M., 1979. — 172 p.
16. Kalinin, A. E. Certification of servicemen and the procedure for its conduct in the Armed Forces of the Russian Federation / A. E. Kalinin // the Military law review. — 2002. — No. 2: E-periodical "Military law". Issue 7. — M.: military personnel law, 2008 (electron. opt. disk (CD-ROM)).
17. Kolesnikov, V. I. legal and Administrative basis of appraisal of civil servants : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.14 / Kolesnikova, Valentina. — M., 2001. — 210 c.
18. Koryakin, V. M. Military administration : textbook / V. M. Koryakin. — M: For the rights of servicemen, 2015. — 416 p
19. Koryakin, V. M. Military administrative law (military administration) : textbook / V. M. Koryakin, V. A. Kudashkin, K. V. Fateev. — M: For the rights of military personnel, 2008. — 496 p
20. Krutskikh, V. E. Encyclopedic dictionary] / V. E. Krutskikh, V. N. Dodonov. — M.: INFRA-M, 1998.
21. Kudashkin, A. V. Military service in the Russian Federation: theory and practice of legal regulation : monograph / A. V. Kudashkin. — SPb.: Ed. "Legal center Press", 2003. — 574 p.
22. Kurilov, V. I. Certification of specialists of national economy / V. I. Kurilov. — M. : Legal literature, 1981. — 95 S.
23. , Matalin, A. S. Certification of employees in labor law : Avtoref. dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.05 / Matalin Andrey. — M., 2004. — 25 C.
24. Nersesyants V. S. General theory of law and state : textbook / V. S. Nersesyants. M.: Norma, 1999. — 552 p.
25. Nozdrachev A. F. State office : textbook for the training of civil servants / A. F. Nozdrachev. — M.: Statut, 1999. — 592 c.
26. Ozhegov, S. I. Dictionary of Russian language / ed. Y. Shvedova / S. I. Ozhegov. — M.: Russian language, 1986. — 797 p.
27. Poplavskaya, E. P. Legal and organizational basis of certification of civil servants : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.14 / Poplavskaya, Elena Petrovna. — M., 2008. — 188 p
28. Raizberg B. A. Modern dictionary of Economics / W .. Raizberg, L. S. Lozovsky, E. B. Starodubtseva. — M.: INFRA-M, 2007.
29. Rostovtseva, Yu. V. Certification of civil servants of the Russian Federation: legal and organizational problems : abstract. dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.14 / Rostovtseva Yulia Viktorovna. — M., 2007. — 22 p
30. Soviet encyclopedic dictionary / CH. edited by A. M. Prokhorov; ed. 4-E. — M.: Sov. encyclopedia, 1987. — 1 600 C.
31. Modern dictionary of foreign words. — M.: Russian language, 1993. — 740 p.
32. Raw, V. M. History and methodology of legal science : the textbook / V. M. Raw. M.: Norma, INFRA-M, 2012. — 464.
33. Titov, V. V. Certification of personnel (scientific and practical aspect) / V. V. Titov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2007. — No. 10.
34. Terekhin, A. M. Old problems of a new order of organization and holding attestation of military men passing military service under the contract in Armed Forces of the Russian Federation / M. A. Terekhin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2012. — No. 11.
35. Terekhin, A. M. Legal framework for the promotion of military personnel in military service in the Armed Forces of the Russian Federation : dis. kand. the faculty of law. Sciences : 20.02.03 / Terekhin Andrey Mikhailovich. — M.: WU, 2011. — 307 p. (CPD)
36. Tikhomirov, L. V. Legal encyclopedia / L. V. Tikhomirov, Y. M. Tikhomirov; ed. by M. Yu. — M.: Publishing House. Mr. Tikhomirov, 1997. — 526 p.
37. Philosophy: Encyclopedic dictionary / edited by A. A. Ivin. — M.: Gardariki, 2004. — 1072 p.
38. Khalipov, V. F. Power, politics, public service : dictionary / V. F. Khalipov, E. V. Halipov. — M.: Luch, 1996. — 271 p.

## Обзор изменений законодательства об альтернативной гражданской службе в 2016 — 2017 годах

© Соколов Я. О.,  
юрист, г. Ростов-на-Дону,

**Аннотация:** в статье рассматриваются последние изменения законодательства об альтернативной гражданской службе: исключение времени нахождения в отпуске по уходу за ребенком из срока службы и возложение на работодателей обязанности сообщать в Следственный комитет о неисполнении гражданами трудовых функций.

**Ключевые слова:** альтернативная гражданская служба, срок службы, отпуск по уходу за ребенком, уклонение от прохождения службы, уголовная ответственность, военный комиссариат.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

В июле 2017 г. принято постановление Правительства Российской Федерации № 789 «О внесении изменений в Положение о порядке прохождения альтернативной гражданской службы». До этого, в декабре 2016 г. соответствующие изменения были внесены в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (далее — Закон об АГС), что и потребовало принятия указанного постановления Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>.

В настоящей публикации мы рассмотрим, что поменялось, и как это повлияет на положение граждан, выбравших службу без оружия.

Законодательные новации затронули два аспекта:

— уточнение периодов, которые не засчитываются в срок альтернативной гражданской службы (АГС);

— противодействие уклонению от АГС. Начнем с первого из них.

В п. 7 Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2004 г. № 256 (далее — Положение), обновлен перечень периодов, которые не засчитываются в срок АГС. К ним относятся:

а) срок отбывания уголовного или административного наказания в виде ареста;

б) время нахождения в дополнительных отпусках, предоставляемых работодателем работникам, совмещающим работу с получением образования;

в) время нахождения в отпуске по уходу за ребенком и время проезда к месту использования указанного отпуска и обратно;

г) время прогула (отсутствия на рабочем месте без уважительных причин в течение всего рабочего дня (смены) независимо от его (ее) продолжительности, а также отсутствия на рабочем месте без уважительных причин более 4 часов подряд в течение рабочего дня (смены));

д) период отстранения от работы (недопущения к работе) в связи с появлением на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Изменения, которые отражены в перечисленных выше пунктах «а», «б», «г» и «д», на порядок прохождения АГС никак не повлияли. Все это уже было в предыдущих редакциях положения и Закона об АГС. Законодатель лишь подкорректировал отдельные формулировки. Так, ранее в п. 5 ст. 5 данного Закона и подп. «а» п. 7 Положения прогул обозначался как «отсутствие на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение рабочего дня». Теперь же описание данного дисциплинарного проступка приведено в полное соответствие с соответствующей нормой ТК РФ. Смысл от этого не изменился. Аналогичным образом были переформулированы определения и других периодов, которые не засчитываются в срок АГС.

<sup>1</sup> Корякин В. М. Об изменениях в порядке прохождения альтернативной гражданской службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 9.



Но вместе с тем появилось одно несомненное новшество, которое существенно повлияло на порядок прохождения службы некоторыми молодыми людьми. Речь идет о гражданах, взявших отпуск по уходу за ребенком. Согласно ст. 256 ТК РФ данный отпуск может быть предоставлен на срок до 3 лет как женщине, так и мужчине, отцу ребенка. Указанное правило распространяется и на альтернативнослужащих. Но теперь время нахождения в этом отпуске не включается в продолжительность службы. В соответствии с изменениями, внесенными в п. 2 ст. 17 Закона об АГС и п. 52 Положения проезд к месту использования данного отпуска также в срок службы не засчитывается и не оплачивается.

До этого уход в такой отпуск фактически освобождал гражданина от дальнейшего исполнения обязанностей АГС, поскольку продолжительность данного отпуска полностью перекрывала установленный законом 21 месяц АГС<sup>1</sup>.

Граждане, проходящие военную службу по призыву, такого права никогда не имели. В случае рождения ребенка они могут рассчитывать только на отпуск не более чем на 10 суток<sup>2</sup>, если будет документально подтверждено, что присутствие военнослужащего в семье необходимо, и будет получено на то согласие командира<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> В соответствии с п. 2 ст. 5 Закона об АГС для граждан, проходящих данную службу в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов ее срок сокращается с 21 до 18 месяцев. В ныне действующий перечень, утвержденный приказом Минтруда России от 8 февраля 2017 г. № 152н, включена только одна такая организация.

<sup>2</sup> П. 10 ст. 11 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; подп. «в» п. 11 ст. 31 Порядка прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237.

<sup>3</sup> В соответствии с подп. «в», «г» п. 1 ст. 24, п. 4 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащий по призыву вправе досрочно уволиться с военной службы в случае, если он имеет ребенка, которого вынужден воспитывать без матери, либо имеет двух и более детей. Тем же правом обладает и альтернативнослужащий на основании п. 3 ст. 23 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе».

Еще во время работы над проектом федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» обозначилась четкая тенденция законодателя сделать условия АГС равнозначными с тяготами и лишениями военной службы. И чтобы служба без оружия не выглядела привлекательнее армейской, ее срок был увеличен в 1,75 раза, установлено правило прохождения АГС за пределами субъекта Российской Федерации, где проживает гражданин, а выбор места службы и должности сделан исключительной компетенцией чиновников. Поэтому программиста могут определить, например, санитаром, а инженера — дворником.

Но зачет в срок АГС отпуска по уходу за ребенком выбивался из общей тенденции. Поэтому его отмены давно можно было ожидать. То обстоятельство, что это произошло только через 13 лет после появления в России института альтернативной гражданской службы, объясняется тем, что количество воспользовавшихся данным правом граждан было ничтожно мало по сравнению с остальными альтернативнослужащими.

Второй аспект, которого коснулись изменения законодательства — противодействие уклонению от АГС. П. 42 Положения дополнен абзацем следующего содержания: «граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу, несут дисциплинарную, административную, материальную, гражданско-правовую и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, связанных с прохождением альтернативной гражданской службы».

На руководителей организаций, в которых предусмотрена АГС, новой редакцией п. 4 ст. 6 Закона об АГС возложена обязанность назначать альтернативнослужащим дисциплинарные взыскания за неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей. Кроме того, теперь работодатели должны подавать на граждан заявления в Следственный комитет Российской Федерации для привлечения их к ответственности по ч. 2 ст. 328 УК РФ за уклонение от прохождения АГС. Такая обязанность, согласно добавленному в Положение пункту



42(1) наступает у должностных лиц в следующих случаях:

а) неявка гражданина к месту прохождения альтернативной гражданской службы в сроки, указанные в предписании военкомата (обязанность своевременной явки предусмотрена п. 2 ст. 14 Закона и п. 38 Положения);

б) отказ от заключения срочного трудового договора, а также от исполнения возложенных договором обязанностей (запрет на такие действия установлен п. 2 ст. 21 Закона);

в) покидание населенного пункта, в котором расположена организация, где гражданин проходит АГС, без согласования с представителем работодателя (запрещено п. 2 ст. 21 Закона);

г) неявка в срок гражданина на альтернативную гражданскую службу (обязанность своевременной явки предусмотрена п. 48 Положения):

— при переводе от одного работодателя к другому;

— по окончании срока отпуска;

— по завершении лечения или обследования в медицинской организации

Еще один новый пункт Положения (42(2)), определяет порядок информирования работодателями следственных органов: «Заявление с приложением материалов, подтверждающих наступление случаев, предусмотренных пунктом 42(1) настоящего Положения, направляется по истечении 2 рабочих дней со дня наступления указанных случаев заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью. Одновременно работодатель уведомляет военный комиссариат, направивший гражданина для прохождения альтернативной гражданской службы, а также федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которому подведомственна организация, о наступлении случаев, предусмотренных пунктом 42(1) настоящего Положения».

Сообщать в военкомат и вышестоящее ведомство о нарушениях альтернативно-

служащих работодатели должны были и раньше. Например, докладывать в порядке п. 38 Положения о неприбытии гражданина к месту прохождения службы. Но обращение именно в правоохранительные органы до внесения изменений было правом, а не обязанностью должностных лиц организаций. И как показывает практика, они им активно пользовались.

Например, в декабре 2016 г. по заявлению директора Заволжского дома-интерната для престарелых и инвалидов было возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 328 УК РФ в отношении гражданина К., который без объяснения причин прекратил посещать место службы. На суде К. признал свою вину и раскаялся. Он был приговорен к 200 часам обязательных работ<sup>1</sup>. Аналогичное наказание было назначено в феврале 2017 г. Индустриальным районным судом г. Перми альтернативнослужащему Ш., уклонившемуся от исполнения обязанностей почтальона<sup>2</sup>.

Почти все перечисленные в Положении основания для обращения руководителя организации в Следственный комитет (кроме несогласованного с работодателем покидания населенного пункта) соответствуют способам уклонения от АГС. Они упоминаются в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2008 г. № 3 «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы». П. 23 указанного Постановления гласит: «способами совершения преступления, предусмотренного частью 2 статьи 328 УК РФ, с учетом особенностей трудовой деятельности граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, являются, в частности, неявка без уважительных причин к месту прохождения альтернативной гражданской службы в указанные в предписании

<sup>1</sup> Приговор Димитровского районного суда г. Костромы от 8 февраля 2017 г. по уголовному делу № 1- 9/2017 URL: <https://dimitrovsky--kst.sudrf.ru/modules.php?name>

<sup>2</sup> Приговор Индустриального районного суда г. Перми от 14 февраля 2017 г. по уголовному делу № 1-67-2017 URL: <https://industry--perm.sudrf.ru/modules.php?name>

сроки, самовольное оставление места работы (рабочего места), неявка в срок без уважительных причин на работу, отказ от исполнения обязанностей альтернативной гражданской службы, в том числе отказ заключить срочный трудовой договор, досрочное увольнение с альтернативной гражданской службы путем обмана».

Из позиции Верховного Суда Российской Федерации следует, что достаточно часто для уголовно-правовой квалификации нарушений альтернативнослужащих необходимо отсутствие уважительных причин, способных оправдать допущенный проступок. Например, заболевание, препятствующее выходу на службу, которое гражданин документально подтвердил.

Еще одно обязательное условие привлечения гражданина к уголовной ответственности по заявлению работодателя — доказанность наличия в его действиях умысла на уклонение от прохождения АГС. Согласно п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда, при совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 328 УК РФ, лицо имеет цель полностью уклониться от исполнения обязанностей альтернативной гражданской службы. В случае установления у лица такой цели фактическая продолжительность незаконного пребывания вне места службы (день, неделя, месяц и т.д.) для квалификации содеянного им значения не имеет.

Уклонение от прохождения альтернативной гражданской службы на определенный период (например, на один месяц), по истечении которого лицо возвращается к месту прохождения альтернативной гражданской службы, не образует состав преступления, предусмотренный ч. 2 ст. 328 УК РФ. В этом случае лицо может быть привлечено к дисциплинарной ответственности за нарушение трудового законодательства».

Таким образом, само по себе неисполнение альтернативнослужащим того или иного требования законодательства об АГС не означает, что он подлежит уголовной ответственности. Для этого необходимо еще два условия: наличие умысла на уклонение от службы и, как правило, отсутствие уважительных причин допущенного нарушения.

Так, в мае 2013 г. гражданин Б. был направлен на прохождение АГС в Череповецкий дом-интернат для престарелых и инвалидов на должность санитара. Жилья в г. Череповце альтернативнослужащий не имел и обратился к руководителю с заявлением о предоставлении места в общежитии. Данная обязанность работодателя предусмотрена п. 3 ст. 20 Закона об АГС. Однако Б. получил отказ.

Зарплата санитара составляла 8 тыс. руб. в месяц. На эти деньги молодой человек должен был не только питаться и обеспечивать другие базовые потребности, но и снимать квартиру. Однако его повторные просьбы о выделении жилого помещения директор интерната также отклонил. Тогда Б. сообщил начальнику, что отказывается от исполнения служебных обязанностей и убывает по месту регистрации. Со следующего дня он не вышел на службу.

Работодатель немедленно уведомил об этом все инстанции. Но никаких оснований для привлечения Б. к уголовной ответственности не было. Действия гражданина объяснялись не умыслом на уклонение от АГС, а нарушением его права на обеспечение жильем. Фактически ему создали такие условия, при которых он должен был либо жить на улице, либо покинуть место службы.

В дальнейшем интернат все же предоставил молодому человеку комнату в общежитии. Но, как выяснилось, ее состояние не соответствовало минимальным требованиям законодательства. В следующем году Б. был переведен на службу в другое учреждение<sup>1</sup>.

Задумываясь о мотивах, которыми руководствовался законодатель, возлагая на руководителей организаций обязанность информировать правоохранительные органы о нарушениях альтернативнослужащих, первое, что приходит на ум — это желание обеспечить своевременное выявление преступлений. Но возникает вопрос, а какую ответственность будут нести работодатели за неисполнение этого требования? И здесь мы видим, что она нигде четко определена.

<sup>1</sup> URL: [https://oblsud--vld.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name](https://oblsud--vld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name)

Есть лишь общая формулировка ст. 7 Закона об АГС: «должностные лица федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, способствующие своими действиями незаконному направлению граждан на альтернативную гражданскую службу либо уклонению граждан от исполнения обязанностей альтернативной гражданской службы, а также препятствующие исполнению гражданами обязанностей альтернативной гражданской службы или не исполняющие обязанности, связанные с организацией альтернативной гражданской службы, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, привлекаются к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации».

Что это за ответственность? Обычно противоправное несообщение тех или иных сведений (если оно не нанесло тяжких последствий) влечет наказание по КоАП РФ, например:

— ст. 19.7.5. Непредставление информации об актах незаконного вмешательства;

— ст. 21.1. Непредставление в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет;

— ст. 21.4. Несообщение сведений о гражданах, состоящих или обязанных состоять на воинском учете.

Однако в КоАП РФ никаких изменений, которые могли бы обеспечить соблюдение новых требований законодательства об АГС, не вносилось. Остается УК РФ, предусматривающий наказания по ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями» и ст. 293 «Халатность». Но пока непонятно, будут ли применяться столь жесткие

меры в отношении руководителей, своевременно не подавших в следственные органы заявления на своих подчиненных. Обязательным условием уголовно-правовой квалификации такого бездействия является существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Но работодатель мог и сам должным образом отреагировать на проступок альтернативнослужащего. Например, объявить выговор, лишить премии или увеличить срок службы на количество прогулов, после чего молодой человек изменил свое поведение, и в дальнейшем к его работе не возникало нареканий. Неинформирование следователя в этом случае не нанесет никакого вреда обществу и государству и не нарушит ничьих прав.

Подводя итог, следует признать, что вопрос об ответственности руководителей организаций за неисполнение новых требований законодательства об АГС фактически подвешен в воздухе. Поэтому, скорее всего, работодатели будут действовать так же, как и раньше — сообщать в правоохранительные органы о нарушениях альтернативнослужащих только тогда, когда исчерпают другие возможности. В остальных случаях будут применяться дисциплинарные взыскания, а допущенные прогулы просто не зачтутся в срок службы. И такой подход тоже является разумным — он дает гражданину, совершившему ошибку, возможность исправить ее и продолжить службу, не оказавшись под следствием.

#### Библиография

Корякин В. М. Об изменениях в порядке прохождения альтернативной гражданской службы / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 9.

## **An overview of changes in legislation on alternative civil service in 2016 —2017**

© Sokolov Y.O.,  
lawyer, Rostov-on-Don

**Abstract:** the article discusses recent changes in the legislation on alternative civilian service. The leave to care for a child is now not included in the service life, and employers are required to report to the Investigation Committee of the failure of employees to perform their duties.

**Keywords:** alternative civil service, life, leave to care for a child, evading service, criminal liability, military department

### **Bibliography**

Koryakin V. M. changes in the order of passage of alternative civil service / M. V. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2017. — No. 9.

---

## Методологические аспекты деятельности сотрудника специальных служб в процессе прохождения государственной службы

© Туганов Ю. Н.,

заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, профессор Российской таможенной академии, главный научный сотрудник РГУП

© Журавлев С. И.,

доцент кафедры организационно-кадровой работы в органах государственной власти Московского технического университета (МИРЭА), кандидат юридических наук, доцент.

**Аннотация:** данная статья посвящена правовому анализу понятия и содержания деятельности военнослужащих органов федеральной службы безопасности, попадающий под наименование «сотрудник». В статье раскрываются особенности реализации норм права, регулирующих деятельность сотрудников спецслужб.

**Ключевые слова:** государственная служба, военная служба, государственный служащий, военнослужащий, прохождение государственной службы, деятельность сотрудника.

**Рецензент** — В. Н. Казаков, доктор юридических наук, профессор.

В процессе внесения изменений и дополнений в законодательство, регулирующее систему государственной службы и деятельность должностных лиц органов власти<sup>1</sup>, определено место и значение специальных служб в системе государственной службы, существенно изменились подходы законодателя к регулированию полномочий должностных лиц органов власти, больше внимания стало уделяться социальной защите и совершенствованию правового статуса сотрудников специальных служб<sup>2</sup>.

Вместе с тем остается много теоретических и правовых проблем в области правового регулирования прохождения государственной службы. На сегодняшний день не до конца завершена классификация элементов прохождения государственной службы,

нуждается в выделении из прохождения военной служб, служба сотрудников специальных служб, требует научного осмысления и правового исследования такое социально-правовое явление, как деятельность сотрудников федеральных органов исполнительной власти и ее составные элементы.

В научной литературе огромное внимание уделяется изучению деятельности человека и личности с различных точек зрения — философской, социальной, исторической психологической и т.п. В современном обществе в связи с проведением реформ различных сторон деятельности государства, общества и человека возникает необходимость выделения из всего населения отдельных его категорий.

В интересах настоящей статьи авторы выделили из общества такую его категорию, как сотрудник специальной службы, на примере деятельности сотрудников органов федеральной службы безопасности.

Это связано, прежде всего, со следующим:

— во-первых, сотрудник органа безопасности, проходящий военную службу по контракту, является государственным слу-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»; Федеральный закон от 22 февраля 2017 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» и др.

<sup>2</sup> Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на встрече с выпускниками военных образовательных организаций // ОРТ : программа «Время» 28 июня 2017 г. 21.00.



жащим, т.е. его деятельность направлена не на удовлетворение собственных интересов, а служению, в первую очередь, интересам государства и всего общества;

— во-вторых, служба в органе государственной власти является профессиональной деятельностью гражданина, т.е. реализацией его конституционного права на труд и возможность использовать свои способности по собственному усмотрению, при этом служба для большинства профессионалов становится делом всей жизни;

— в-третьих, изучение полномочий федерального органа исполнительной власти по обеспечению безопасности государства невозможно без анализа деятельности тех, кто в повседневной жизни осуществляет свои полномочия, т.е. сотрудников, которые тем самым реализуют свой специальный статус;

— в-четвертых, предшествующие исследования авторов в области кадрового обеспечения органов федеральной службы безопасности<sup>1</sup> показали, что рассматривать кадровое обеспечение только со стороны федерального органа исполнительной власти нецелесообразно в связи с тем, что очень многое в деятельности органа власти зависит от должностного лица этого органа власти, от способностей, навыков и умений, ценностных ориентаций, нравственного воспитания и многого другого.

Анализируя основные суждения социальной философии о деятельности личности в процессе прохождения военной службы, авторы выявили, что социальная философия рассматривает проблемы развития человека и общества в их диалектической взаимосвязанности и взаимообусловленности.

По мнению ученых<sup>2</sup>, исследовавших социальную философию, указанные проблемы личности включают в себя: определение личности в процессе ее деятельности; выделение форм взаимозависимости личного и социального самоопределения; тенденции и перспективы изменения личности в процессе трудовой деятельности, анализ основных подходов к изучению существующих в истории философии видов деятельности. Но поскольку строительство и реформирование государства — это дело в первую очередь высших органов власти, то эти процессы непосредственно зависят от характера социально-политических преобразований, которые осуществляются сегодня в России и воспринимаются отдельными индивидами как явления, имеющие социально-объективный, закономерный характер.

В современном смысле понятие деятельности<sup>3</sup> государственного служащего обременяется конкретными и неповторимыми характеристиками человека, находящегося на государственной службе и ограниченного в этой связи в своих правах и свободах<sup>4</sup>.

Соглашаясь с мнением С. В. Комуткова, авторы поддерживают его определение о том, что в современных условиях в процессе профессионализации органов власти необходимы качественно новые подходы к содержанию и направленности профессиональной деятельности государственных служащих. Данные направления деятельности в современных условиях становятся все более определяющим фактором престижности службы, укомплектованности личным составом федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, и, в конечном счете, это показатель защищенно-

<sup>1</sup> Туганов Ю. Н., Журавлев С. И. К вопросу о понятии и системе кадрового обеспечения государственной безопасности в деятельности органов государственной власти // Военно-юридический журнал. 2017. № 3. С. 3—5; Туганов Ю. Н., Журавлев С. И. О порядке подготовки для военной службы сержантского состава Вооруженных Сил Российской Федерации, иных органов войск и воинских формирований // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 6 и др.

<sup>2</sup> См., например: Рахимов О. Х-А. Современная военно-политическая обстановка и деятельность Пограничной службы России: философские аспекты : учеб. пособие. М.: МВИ ФПС, 2002. С. 12; Егоров Ю. Д. Философия, круг ее проблем и роль в обществе : лекция. М.: МПИ ФСБ, 2015. С. 3.

<sup>3</sup> Деятельность (трудовая) — работа гражданина в Российской Федерации на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) // Юридический энциклопедический словарь / под ред. проф. А. Я. Сухарева. М.: Советская энциклопедия, 1984. С. 115.

<sup>4</sup> Егоров Ю. Д. Указ. соч. С. 3.

сти и безопасности общества<sup>1</sup>.

В психологической литературе деятельность личности рассматривается неоднозначно. Понятие «деятельность» психология заимствовала из философии. Самое широкое философское определение деятельности — это способ существования человека и общества в целом<sup>2</sup>. Если попытаться уточнить специфику собственно человеческого способа существования, то она состоит в активном отношении человека к миру, направленном на его целесообразное изменение и преобразование.

Так, С. Д. Смирнов<sup>3</sup>, говоря о человеческой деятельности, указывает на то, что она всегда целенаправленна, подчинена цели как сознательно представляемому запланированному результату, достижению которого она служит. Цель направляет деятельность и корректирует ее ход. На конкретно-научном психологическом уровне деятельность определяется как совокупность процессов реального бытия человека, опосредованных сознательным отражением. При этом именно деятельность несет в себе внутренние противоречия и трансформации, которые порождают человеческую психику, выступающую, в свою очередь, в качестве условия осуществления деятельности.

На психологию поведения и деятельности гражданина в целом и сотрудника правоохранительного органа в частности, влияют различные факторы: политические, экономические, социальные, природные и др. Органу власти необходимо учитывать данные факторы в определении поведения и мотивов в деятельности сотрудника. О. М. Рогачевский справедливо указывает, что характер пограничной службы, задачи, поставленные государством перед пограничными органами, условия, в которых пограничники исполняют свои служебные

обязанности (климатические, территориальные, бытовые и т.п.), предопределили особенности правового положения военнослужащих-пограничников<sup>4</sup>.

В юридических науках ученые также обосновывают поведение человека в его взаимоотношениях с государством. При этом любое государство стремится, чтобы поведение человека было правомерным. Правовое поведение людей с юридической точки зрения может быть правомерное и противоправное, и суть их состоит в следовании требованиям правовой нормы или же ее нарушении. Суть всякого поведения ученые объясняют как превращение внутреннего состояния человека в действия по отношению к социально значимым объектам<sup>5</sup>. Бесспорно, социально значимым сегодня является обеспечение безопасности государства.

В процессе правомерного поведения происходит превращение поведения человека под воздействием права и государства, в то же время при правомерном поведении увеличивается количество поступков, соответствующих требованиям норм права. С социально-политической точки зрения правомерное поведение всегда является желательным и допустимым, а потому гарантируемым и охраняемым государством. При этом, всегда в научной литературе<sup>6</sup> выделяют добросовестный труд, образование, участие в решении государственных дел и многие другие формы общественной активности, как элементы правомерного поведения. Кроме того, с правомерным поведением связываются многие юридические факты и последствия (кроме неблагоприятных), в результате которых гражданин реализует свое поведение, такие как исполнение служебных обязанностей, несение ответствен-

<sup>1</sup> Комутков С. В. Армия в системе государственной власти современного общества (на примере России): автореф. дис. ... канд. полит. наук. М.: ВУ, 2015. С. 21—22.

<sup>2</sup> Большая советская энциклопедия. М.: Политиздат, 1972. Т. 8. С. 180 — 181.

<sup>3</sup> Смирнов С. Д. Педагогика и психология высшего образования: от деятельности к личности : учеб. пособие. М.: Академия, 2001. С. 22.

<sup>4</sup> Рогачевский О. М. Социально-правовая защита военнослужащих пограничных органов и пограничных войск федеральной службы безопасности и членов их семей : дис. ... канд. юрид. наук. М.: МПИ ФСБ, 2005. С. 49.

<sup>5</sup> См., например: Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева / 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 329 и др.

<sup>6</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права : учебник / 3-е изд. М.: Юриспруденция, 2000. С. 44 — 45 и др.

ности за свои поступки, применение полномочий и многое другое.

По мнению профессора В. В. Лазарева<sup>1</sup>, с которым авторы согласны, тысячелетиями отношения каждого отдельного человека и государства носили поистине драматический характер. Власть редко останавливалась перед какими-либо интересами личности, включая право на жизнь. Нельзя категорично утверждать, что система прав и свобод человека стала реальностью в последнее время. Теоретическая мысль предшествующих поколений пыталась найти компромисс в обществе и оградить личность от необоснованных посягательств власти, поставив ей в качестве барьера неотъемлемые, прирожденные, естественные права человека.

В процессе прохождения службы в зависимости от количества и качества вложенного труда, в том числе при исполнении служебных обязанностей, уровня выполненных задач, участия в общественной жизни коллектива сотрудник может претендовать на получение определенных материальных и моральных льгот. При этом, как правило, поощряются инициатива, добросовестность, дополнительные затраты времени, энергии и другие действия служащего. В любом случае позитивные юридические последствия должны наступать в прямой зависимости от объема, качества и мотивов правомерного поведения.

По мнению А. И. Тюрина на качество исполнения обязанностей военной службы способны повлиять правовые стимулы, содержащиеся в позитивных санкциях правовых норм (поощрения, награждения), так как именно они являются наиболее очевидным отражением причинно-следственной связи между собственно исполнением обязанностей и получаемым благом<sup>2</sup>.

Поэтому можно утверждать, что в пери-

од прохождения военной службы в органе безопасности, социальная активность сотрудника проявляется, прежде всего, в добросовестном исполнении должностных и специальных обязанностей, проявления разумной инициативы, усердия и отличий по службе. В отдельных случаях (например, участие в боевых действиях, задержании правонарушителей и т.п.) предусмотрено поощрение сотрудников, проявивших мужество и отвагу при выполнении служебного долга и другие выдающиеся заслуги перед государством и обществом, а также за высокие показатели в профессиональной подготовке, отличное освоение новых образцов вооружения и техники и др.

В служебном праве, по мнению В. Г. Игнатова и В. К. Белолипецкого, деятельность — это сугубо человеческий способ отношения к миру, сущностью которого является преобразование и подчинение материального мира человеческим целям, побуждениям и воле. Деятельность по своему содержанию есть не что иное, как производство материальных и духовных ценностей, разнообразных форм общения людей, преобразование социальных условий и отношений, а также развитие самого человека, его способностей, умений и знаний<sup>3</sup>.

Деятельность государственного служащего — это, в первую очередь, служение государству, его органам и структурам, служение обществу группы лиц (государственными служащими) на профессиональной основе, за плату, ангажированных (нанятых) для реализации воли государства, защиты его интересов с целью обеспечения эффективности управления<sup>4</sup>. Этому же мнению придерживается С. Е. Чаннов<sup>5</sup>, определяя публичную (государственную) службу как профессиональную деятельность по испол-

<sup>1</sup> Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 283.

<sup>2</sup> Тюрин А. И. Правовые основы стимулирования исполнения обязанностей военной службы военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 2005. С. 93.

<sup>3</sup> Игнатов В. Г., Белолипецкий В. К. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность : учеб. пособие. Ростов н/Д : «МарТ», 2010. С. 13—14.

<sup>4</sup> Там же. С. 66.

<sup>5</sup> Чаннов С. Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 62.

нению полномочий федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, деятельность государственного служащего представляет собой совокупность взаимосвязанных процедурных элементов<sup>1</sup>, закрепленных законодательствам Российской Федерации, детально регламентирующих исполнение им своих обязанностей и указывающих порядок реализации своих прав.

В административном праве ученые<sup>2</sup> придерживаются мнения о том, что существуют особенности деятельности государственных служащих в федеральных государственных органах. Поэтому выделяют гражданских и милитаризованных служащих (военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, федеральной службы безопасности и др.). Например, военная служба как особый вид государственной службы предусматривает исполнение военнослужащими специфических обязанностей, в том числе при необходимости участие в боевых действиях, несение боевого дежурства (боевой службы), защиту жизни, здоровья, чести и достоинства личности, оказание помощи правоохранительным органам в обеспечении законности и правопорядка.

Авторы придерживаются утверждения Ю. М. Козлова<sup>3</sup> о том, что наиболее значимым признаком государственной службы является ее выражение в ответственной деятельности по реализации служебных обязанностей, определяемых характером данной государственной должности государственной службы. Кроме того, государственная служба предполагает выполнение лицом, замещающим соответствующую должность, таких обязанностей, которыми обес-

печивается реализация полномочий, которыми наделен данный государственный орган.

Д. Н. Бахрах под службой понимает вид деятельности людей, и ведомственное подразделение (служба уголовного розыска МВД и др.), и самостоятельное ведомство (федеральная служба внешней разведки, федеральная налоговая служба)<sup>4</sup>. Здесь рассматривается служба как один из видов платной общественно полезной деятельности. Она состоит в управлении, обслуживании управления (делопроизводственном, техническом и др.) или в интеллектуальном социально-культурном обслуживании людей.

Все служащие являются профессионалами управления или социально-культурного обслуживания. Закономерные для каждой страны увеличение объема организационной деятельности, рост систем образования, здравоохранения, социального обеспечения и др. влечет непрерывный рост числа служащих. Их количество увеличивается абсолютно и относительно, так как в связи с механизацией физического труда растет их удельный вес в общем числе работающих. Служащие выполняют полезную работу. Специфика их труда состоит в том, что они: воздействуют на людей, обслуживают их; непосредственно материальных ценностей не создают, но всегда заняты обеспечением условий для их производства; обычно заняты умственным трудом; работают возмездно, т.е. получают заработную плату; занимают должности в легальных организациях, работают на профессиональной основе; работают в «чужих интересах», то есть выполняют волю тех, кому подчинены, действуют в интересах тех, кто оплачивает их работу.

Таким образом, рассмотрев методологические аспекты деятельности сотрудника специальных служб в процессе прохождения государственной службы, можно сделать вывод о том, что данная деятельность является реализацией гражданином своего конституционного права на равный доступ

<sup>1</sup> Процедура (фр. *procedure*, от лат. *procedo* — продвигаюсь) — установленный порядок ведения, рассмотрения каких-либо дел. (Юридический энциклопедический словарь / под ред. проф. А. Я. Сухарева. М.: Советская энциклопедия, 1984. С. 372).

<sup>2</sup> Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие / изд. 3-е, перераб. и доп. М. : Юристъ, 2000. С. 60.

<sup>3</sup> Козлов Ю.М. Административное право : учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 55.

<sup>4</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М.:НОРМА-ИНФРА, 2000. С. 101.



граждан к государственной службе. Деятельность сотрудника основана на требованиях нормативных правовых актов, проходит в системе деятельности специальных служб, связана с исполнением конкретным сотрудником своих должностных или специальных обязанностей. Эффективность деятельности сотрудника зависит от ряда внешних и внутренних факторов.

В целях обеспечения эффективности дальнейшей деятельности сотрудников органов безопасности, в рамках вновь возникающих служебных задач, необходимо дополнить систему материального и морального стимулирования сотрудников федеральных органов исполнительной власти.

#### Библиография

1. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. — М.: НОРМА-ИНФРА, 2000.
2. Венгеров, А. Б. Теория государства и права : учебник; 3-е изд. / А. Б. Венгеров. — М.: Юриспруденция, 2000.
3. Егоров, Ю. Д. Философия, круг ее проблем и роль в обществе : лекция / Ю. Д. Егоров. — М.: МПИ ФСБ, 2015.
4. Игнатов, В. Г. Профессиональная культура и профессионализм государственной службы: контекст истории и современность : учеб. пособие / В. Г. Игнатов, В. К. Белолипецкий. — Ростов н/Д : «МарТ», 2010.
5. Козлов, Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. — М.: Юристь, 1999.
6. Комутков, С. В. Армия в системе государственной власти современного общества (на примере России) : автореф. дис. ... канд. полит. наук / С. В. Комутков. — М.: ВУ, 2015.
7. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристь, 2001.
8. Овсянко, Д. М. Административное право : учеб. пособие. — Изд. 3-е, перераб. и доп. / Д. М. Овсянко. — М.: Юристь, 2000.
9. Рахимов, О. Х-А. Современная военнополитическая обстановка и деятельность Пограничной службы России: философские аспекты : учеб. пособие / О. Х-А. Рахимов. — М.: МВИ ФПС, 2002.
10. Рогачевский, О. М. Социально-правовая защита военнослужащих пограничных органов и пограничных войск федеральной службы безопасности и членов их семей : дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Рогачевский. — М.: МПИ ФСБ, 2005.
11. Смирнов, С. Д. Педагогика и психология высшего образования: от деятельности к личности : учеб. пособие / С. Д. Смирнов. — М.: «Академия», 2001.
12. Туганов, Ю. Н. К вопросу о понятии и системе кадрового обеспечения государственной безопасности в деятельности органов государственной власти / Ю. Н. Туганов, С. И. Журавлев // Военно-юридический журнал. — 2017. — № 3.
13. Туганов, Ю. Н. О порядке подготовки для военной службы сержантского состава Вооруженных Сил Российской Федерации, иных органов войск и воинских формирований / Ю. Н. Туганов, С. И. Журавлев // Право в Вооруженных Силах — военноправовое обозрение. — 2017. — № 6.
14. Тюрин, А. И. Правовые основы стимулирования исполнения обязанностей военной службы военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Тюрин. — М.: ВУ, 2005.
15. Чаннов, С. Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук / С. Е. Чаннов. — Саратов, 2002.

## Methodological aspects of activity of the employee of special services in the process of passing the state service

© **Tuganov Yu. N.**,  
honoured lawyer of the Russian Federation, doctor of legal Sciences, associate Professor, chief researcher of the Russian University of justice

© **Zhuravlev S. I.**,  
candidate of legal Sciences, associate Professor, associate Professor, Institute of management and strategic development of the organizations of the Moscow technical University (MIREA)



**Abstract:** the article is devoted to legal analysis of the concept and content of activity of military men of bodies of Federal security service under the name «employee». The article describes the peculiarities of implementation of the law regulating the activities of employees of special services.

**Key words:** public service, military service, public servant, soldier, the passage the civil service, the activities of the employee.

### Bibliography

1. Bakhrakh D. N. Administrative law of Russia : textbook / D. N. Bakhrakh. — M.:NORMA-INFRA, 2000.
  2. Vengerov A. B. Theory of state and law : textbook. 3-e Izd. / A. B. Vengerov. — M.: Law, 2000.
  3. Egorov Yu. d. Philosophy, the circle of its problems and role in society : a Lecture / Y. D. Egorov. — M.: MPI FSB, 2015.
  4. Ignatov V. G. belolipetskaya, V. K. Professional culture and Pro-fessionalism public service: the context of history and modernity : textbook. manual / V. G. Ignatov, V. K. belolipetskii. — Rostov n/D : "March", 2010.
  5. Kozlov Yu. M. Administrative law : textbook / Yu. M. Kozlov. — M.: Lawyer, 1999.
  6. Komutkov S. V. army in the system of government of the modern society (on the example of Russia) : author. dis cand. legal. sciences / S. V. Komutkov. — M.: WU, 2015.
  7. General theory of law and state : textbook / under the editorship of V. V. Lazareva. — 3rd ed. Rev. and extra — M.: Yurist, 2001.
  8. Ovsyanko D. M. Administrative law : textbook. allowance. — Ed. 3rd, Rev. and add. / D. M. Ovsyanko. — M.: Jurist, 2000.
  9. Rakhimov O. X-A. Contemporary military-political situation and the activities of the Border service of Russia: philosophical aspects : Textbook. manual / O. X-A. Rakhimov. — M.: measuring the FPS of Russia, 2002.
  10. Rogachevsky O. M. Social and legal protection of servicemen of the frontier authorities and frontier troops of the Federal security service and members of their families : dis. cand. legal. sciences / O. M. Rogachev. — M.: MPI FSB of Russia, 2005.
  11. Smirnov S. D. Pedagogy and psychology of higher education: from activity to personality : textbook. manual / S. D. Smirnov. — M.: "Academy", 2001.
  12. Tuganov Yu. N.. To the question about the concept and the system of staffing in the public safety activities of state authorities / Yu. Tuganov, S. I. Zhuravlev // Military law journal. — 2017. — No. 3.
  13. Tuganov Yu. N. On the preparation for the military service of Sergeant composition of the Armed Forces of the Russian Federation, other bodies of troops and military formations / Yu. Tuganov, S. I. Zhuravlev // Law in the Armed Forces – military legal review. — 2017. — No. 6.
  14. Tyurin A. I. Legal framework to stimulate the performance of military duties by military personnel undergoing military service under the contract in Armed Forces of the Russian Federation : dis. cand. legal. sciences / A. I. Tyurin. — M.: WU, 2005. — S. 93.
  15. Chanov S. E. Legal status of officials of bodies of state power and local self-government : dis. cand. legal. sciences / S. E. Chanov . — Saratov, 2002.
-

## Военные аспекты гражданского права

### Правовой режим воздушных судов государственной авиации как объектов недвижимого имущества

© Егоров А. П.,

соискатель ученой степени кандидата юридических наук, сотрудник Центра проблем безопасности

**Аннотация:** в статье рассматривается понятие правового режима недвижимого имущества, позволяющего отнести воздушные суда к объектам недвижимого имущества. Автор представил определение государственного воздушного судна как объекта недвижимости, определил признаки воздушных судов государственной авиации.

**Ключевые слова:** правовой режим, недвижимое имущество, воздушное судно, государственная авиация, государственное воздушное судно, Воздушный кодекс Российской Федерации.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

В современной России понятие «правовой режим» в гражданском праве не имеет однородного определения. Обычно данное понятие применяется для правовой характеристики объектов гражданских правоотношений, касающихся вещей, и чаще всего выражается в таких понятиях, как «правовой режим недвижимого имущества», «правовой режим вещей», «правовой режим земельных участков», «правовой режим территориальных вод», «правовой режим заповедных территорий и объектов» и т.д.

По мнению С. С. Алексеева, понятие «правовой режим» является одной из важнейших самостоятельных категорий в юридической науке. Правовой режим является общим понятием, объединяющим все принципы, средства и способы правового воздействия. Именно в правовых режимах находит выражение специфика правового регулирования различных видов общественных отношений<sup>1</sup>.

Существующие в юридической науке подходы к определению правового режима рассматривались также в работах В. Б. Романовской, В. В. Пужаева, где раскрывается общетеоретический характер данной категории, определяется структура правового режима и его соотношение со смежными

правовыми явлениями. Под правовым режимом указанные авторы предлагают понимать «... порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений и запретов (а также позитивных обязываний) и создающих особую направленность регулирования»<sup>2</sup>.

По мнению Р. Р. Галиуллина категория «правовой режим» состоит из двух элементов: правового режима самих объектов и правового режима деятельности по владению, пользованию и распоряжению ими. Под правовым режимом объекта он предлагает понимать закрепленные в нормах права сущностно-юридические особенности (форма, технические и иные подобные характеристики, их правовое отражение) определенного объекта в конкретной сфере, выраженные в соответствующих элементах. Под правовым режимом деятельности указанный автор предполагает понимать определяемые нормами права особенности порядка осуществления различных действий, связанных с владением, пользованием и

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общая теория права : курс лекций в 2-х т. М., 1981. Т. 1. С. 245; Алексеев С. С. Теория права. М., 1995. С. 191.

<sup>2</sup> Романовская В. Б., Пужаев В. В. Правовой режим как общетеоретическая категория: проблемные вопросы понимания // Вестник Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова. 2014. Т. 20. № 4. С. 178—181.

распоряжением объектом (объектами) гражданских прав.

Основываясь на теоретических разработках Р. Р. Галиуллина, представляется необходимым определить категорию «правовой режим воздушных судов как объектов недвижимости» и выявить его элементы.

Итак, под правовым режимом воздушного судна как объекта недвижимости предлагается понимать закрепленные в нормах права его существенные особенности, связанные с условиями владения, пользования и распоряжения им. Правовой режим воздушного судна как объекта недвижимости состоит из закрепленных в нормах права следующих элементов:

- назначение воздушного судна как объекта недвижимости;
- оборотоспособность воздушного судна как объекта недвижимости;
- права и обязанности титульного владельца, связанные с владением, пользованием и распоряжением воздушным судном как объектом недвижимости.

Известный ученый-цивилист Г. Ф. Шершеневич указывал, что «казалось бы, судно, предназначенное для передвижения по воде, не способно возбуждать сомнений в своей принадлежности к движимым вещам. Однако уже в римском праве этот вопрос требовал решения, которое склонялось к признанию судна движимостью. В Средние века преобладает противоположное воззрение: морские суда рассматриваются как недвижимости»<sup>1</sup>. Он также отмечал, что с физической стороны судно, конечно, является вещью движимой, однако с экономической точки зрения морские и речные суда более всего подходят к домам; с политической стороны морские суда рассматриваются как продолжение территории той страны, флаг которой они носят; с юридической стороны нормы, которым подчиняются морские суда, гораздо ближе к праву

поземельному, чем к праву, рассчитанному на движимость<sup>2</sup>.

В соответствии с гражданским законодательством имущество подразделяется на два основных вида — движимое и недвижимое. Как пишет С. А. Степанов, «базовая и лаконичная норма французского Гражданского кодекса уже два столетия служит отправной точкой всех последующих цивилистических исследований и законодательных воплощений, в том числе и в отечественном праве...»<sup>3</sup>.

Согласно ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты; также законом к недвижимым вещам может быть отнесено иное имущество.

В соответствии со ст. 1207 ГК РФ право собственности и иные вещные права на воздушные суда, морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты, подлежащие государственной регистрации, определяются по праву страны, где эти суда и объекты зарегистрированы. Считается, что, используя такую правовую норму, государство старается использовать наиболее стабильный критерий движимых по своей природе вещей — место государственной регистрации. Таким образом, согласно нормам российского международного частного права, если воздушное судно зарегистрировано в Российской Федерации, то его правовой режим будет определяться российским правом, а если в иностранном государстве — то соответствующей правовой системой

По мнению В. В. Ровного, «вещи являются объектами гражданского оборота, ре-

<sup>1</sup> Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права / 4-е изд. СПб.: Издание Бр. Башмаковых, 1909. Т. 3: Вексельное право. Морское право. С. 254, 255.

<sup>2</sup> Корнилова Н. В. Понятие и признаки недвижимых вещей // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. 2006. № 6. С. 84.

<sup>3</sup> Степанов С. А. Недвижимое имущество в гражданском праве. М.: Статут, 2004. С. 13.

гулируемого нормами гражданского законодательства, а в связи с правовым регулированием гражданского оборота подразделение вещей на виды может не совпадать с классификацией по присущим им естественным свойствам и признакам. Вместе с тем, устанавливая тот или иной правовой режим вещей, законодатель учитывает и их естественные свойства ... Учету подлежат и фактически учитываются и другие факторы и обстоятельства»<sup>1</sup>. Законодатель применяет такой прием юридической техники, как юридическая фикция для придания движимым по своим естественным природным свойствам вещам статус недвижимости. О. А. Красавчиков отмечал, что такое юридико-техническое средство как фикция предполагает, что факт действительности «подводится» под понятие (формулу), прямо противоречащее данному факту. В нашем случае это искусственное распространение на определенные объекты (суда и космические объекты) правового режима, не присущего им в силу их естественных природных свойств.

Цель применения законодателем юридической фикции применительно к некоторым разновидностям транспортных средств, являющимся движимыми объектами, и распространением на них правового режима недвижимого имущества связана с повышенной значимостью указанного имущества для жизнедеятельности государства. «Кроме того, в силу закона к недвижимому имуществу может быть отнесено и иное имущество, контроль за оборотом которого законодатель считает необходимым осуществлять в более жестком режиме», — пишет О. М. Козырь<sup>2</sup>.

Такой юридический прием в силу прямого указания в законе и причисление воздушных судов к недвижимому имуществу позволил ввести в отношении воздушных судов особый правовой режим совершения

сделок с ними и фиксации прав — посредством государственной регистрации<sup>3</sup>.

Такой юридический прием позволил ввести в отношении воздушных судов особый правовой режим. Правовое регулирование объектов данной группы имеет ряд особенностей, но они отличны от правового режима недвижимости по природе. Такими отличиями являются: регулирование регистрации имущества отраслевым законодательством (Воздушный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Кодекс внутреннего водного транспорта); отсутствие единого реестра регистрации; различные органы регистрации и др.).

Таким образом, можно констатировать, что вопрос о правовом режиме воздушных судов государственной авиации как объектов недвижимого имущества, носит многогранный характер в связи с современными условиями их эксплуатации и применения.

#### Библиография

1. Алексеев, С. С. Общая теория права : курс лекций в 2-х т. / С. С. Алексеев. — М., 1981. Т. 1.

2. Алексеев, С. С. Теория права / С. С. Алексеев. — М., 1995.

3. Козырь, О. М. Недвижимость в новом гражданском кодексе России / О. М. Козырь // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. Под ред. А. Л. Маковского. М. 1998.

4. Корнилова, Н. В. Понятие и признаки недвижимых вещей / Н. В. Корнилова // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. — 2006. — № 6.

5. Романовская, В. Б. Правовой режим как общетеоретическая категория: проблемные вопросы понимания / В. Б. Романовская, В. В. Пужаев // Вестник Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова. — 2014. — Т. 20. — № 4.

6. Степанов, С. А. Недвижимое имущество в гражданском праве / С. А. Степанов. — М.: Статут, 2004.

7. Хаскельберг, Б. Л. Индивидуальное и родовое в гражданском праве; 2-е изд., перераб. и доп. / Б. Л. Хаскельберг, В. В. Ровный. — М.: Статут, 2004.

8. Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права; 4-е изд. / Г. Ф. Шершеневич. — СПб.: Изд. Бр. Башмаковых, 1909. — Т. 3 : Вексельное право. Морское право.

<sup>1</sup> Хаскельберг Б. Л., Ровный В. В. Индивидуальное и родовое в гражданском праве / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2004. С. 7.

<sup>2</sup> Козырь О. М. Недвижимость в новом гражданском кодексе России // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика / под ред. А. Л. Маковского. М. 1998. С. 273.

<sup>3</sup> П. 1 ст. 130 ГК РФ.

## The legal regime of aircrafts of the state aircraft as objects of immovable property

© Egorov A. P.,

the applicant the degree of candidate of legal Sciences, specialist of the Centre for problems of security,

**Annotation:** The article deals with the concept of the legal regime of real estate allowing to classify aircraft to real estate objects, the author presented the definition of a state aircraft as an object of real estate, determine the signs of aircraft of state aviation.

**Keywords:** Legal regime, real estate, aircraft, state aviation, state aircraft, Air Code of the Russian Federation.

### Bibliography

1. Alekseev, S. S. General theory of law : lectures in 2 t. / S. S. Alekseev. — M., 1981. Vol.1.
  2. Alekseev S. S. Theory of law / S. S. Alekseev. — M., 1995.
  3. Trump, O. M. Estate in the new civil code of Russia / O. M. Kozyr // the Civil code of Russia. Problems. Theory. Practice. Under the editorship of A. L. Makovsky. M. 1998.
  4. Kornilov, N. V. the Concept and characteristics of real things / N. V. Kornilova // Economic justice in the far East of Russia. — 2006. — No. 6.
  5. Romanovskaya, V. B. the Legal regime as a theoretical category: issues understanding / V. B. Romanov, V. V. Bugaev // Bulletin of the Kostroma state University. N. A. Nekrasov. — 2014. — T. 20. — No. 4.
  6. Stepanov, S. A. Real estate in civil law / S. A. Stepanov. — M.: Statut, 2004.
  7. Haskelberg, B. L. Individual and patrimonial in civil law; 2nd ed., Rev. and add. / B. L. Haskelberg, V. V. Smooth. — M.: Statut, 2004.
  8. Shershenevich G. F. a commercial law Rate; 4th ed. / G. F. Shershenevich. — SPb.: Ed. Br. Bashmakova, 1909. Vol. 3 : Bill of exchange law. The law of the sea.
-



## Некоторые проблемы правового регулирования семейных отношений с участием военнослужащих

© Миронов Н. И.,

курсант факультета юридического и подготовки руководящего состава органов по работе с личным составом Военного университета

**Аннотация.** В статье рассматриваются основные проблемы правового регулирования семейных отношений с участием военнослужащих, а также некоторые пробелы современного законодательства Российской Федерации о семье военнослужащего российской армии.

**Ключевые слова:** семья, законодательство, армия, военнослужащий, общество.

**Рецензент** — В. Н. Старцун, доктор юридических наук, профессор.

Современный этап реформирования Вооружённых Сил Российской Федерации предполагает построение боеспособной, профессиональной армии, что достигается усиленной подготовкой военнослужащих, проведением учений и непосредственным получением боевого опыта в служебных командировках, например, в Сирии, что связано с повышенной опасностью для их жизни и здоровья<sup>1</sup>. Но мало кто учитывает необходимость развития и защиты института семьи военнослужащего, как основного элемента, играющего огромную роль в морально-психологическом воспитании и подготовке воина-защитника, который будет готов пожертвовать своей жизнью для будущего своих детей, внуков, а также для сохранения и благополучия Отечества. В связи с этим, военнослужащие не должны вынуждено (параллельно с военной службой) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, для того чтобы обеспечить членов своей семьи, а также иных лиц, находящихся на иждивении. В данном вопросе необходима сбалансированная социальная политика государства в отношении семей военнослужащих, которая будет предполагать предоставление полного комплекса социальных гарантий, без волокиты и коррупции. Некоторые вопросы этой политики нашли свое отражение

в Стратегии социального развития Вооружённых Сил на период до 2020 г.<sup>2</sup>

Кроме этого, материальная сторона вопроса обеспечения семьи ратного человека обязательно должна подкрепляться духовной составляющей, созданием определённого имиджа и престижа Вооружённых Сил Российской Федерации. Прежде всего, необходимо ориентировать молодёжь на положительное отношение к военной службе и военнослужащим, как наиболее ответственной и сильной части общества, а также заниматься воспитанием членов семьи военного в духе причастности к великой идее защиты Отечества.<sup>3</sup>

Для выделения основных проблем правового регулирования семейных отношений с участием военнослужащих, необходимо проанализировать действующее законодательство. Традиционно «нормы военного законодательства ... обособлялись от норм общего законодательства»<sup>4</sup>, хотя в некоторых случаях специальное правовое регулирование отсутствует полностью. Так, «на членов семей военнослужащих семей воен-

<sup>1</sup> Слепко Г. Е. Необходимость правового регулирования брачно-семейных отношений с участием военнослужащих // Вестник Международного юридического института. 2013. № 3 — 4 (46 — 47). С. 85.

<sup>2</sup> Корякин В. М., Певень Л. В. Стратегия социального развития Вооружённых Сил России — путь к качественному изменению военно-гражданских отношений // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2008. № 1. С. 2—11.

<sup>3</sup> Туринцева Е. А. Особенности семьи военнослужащего и проблема обеспечения боеготовности Вооружённых Сил // Власть. 2011. № 5. С. 128 — 130.

<sup>4</sup> Богатырёва Н. М. Правовой статус военнослужащих России (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 13.

нослужащих в полной мере распространяется действие законодательства о труде и социальном обеспечении, о защите материнства и детства»<sup>1</sup>. Причём, правовое регулирование собственно семейных отношений с участием военнослужащего основывается на нормативных правовых актах, которые содержат дополнительные меры социальной поддержки членов семьи военнослужащего, а также на ведомственных приказах и распоряжениях органов исполнительной власти в которых предусмотрена военная служба.

Основным законодательным актом, которым установлены социальные гарантии семей военнослужащих, является Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Анализ данного закона позволяет выделить основные группы социальных гарантий:

1) право супругов и других членов семей военнослужащих на получение денежного довольствия, материального и иных видов обеспечения в случае безвестного отсутствия военнослужащего, захвата его в плен или в качестве заложника, а также интернирования в нейтральных странах (п. 8 ст. 2);

2) право на изменение военнослужащим места военной службы, в том числе на перевод в другую местность в связи с состоянием здоровья членов семьи (п. 2 ст. 6);

3) право супругов военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на зачёт в общий трудовой стаж необходимый для установления пенсии всего периода проживания с супругами до 1992 г. вне зависимости от мест дислокации воинских частей, с 1992 г. — в местностях, где они не могли трудиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства и были признаны в установленном порядке безработными, а также периода, когда они были вынуждены не работать по состоянию здоровья детей, связанному с условиями проживания по месту военной службы супругов, если по заключению учреждения

здравоохранения их дети нуждались в постороннем уходе (п. 4 ст. 10);

4) право супругов военнослужащих на предоставление отпуска по их желанию одновременно с отпуском военнослужащих (п. 11 ст. 11);

5) право членов семей офицеров (супруг(а), несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения), а также лиц, находящихся на их иждивении и проживающих совместно с офицерами, на медицинскую помощь в военно-медицинских учреждениях (п. 3 ст. 16).

Основанием для возникновения семейных правоотношений является заключение брака в государственных органах (п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 10 СК РФ). Современное законодательство Российской Федерации не содержит ограничений прав военнослужащих в области брачно-семейных отношений, в том числе в вопросе заключения (расторжения) брака, имущественных правоотношений и пр., но анализ законодательства позволяет сделать вывод о имеющихся различиях в содержании и осуществлении гражданских прав и обязанностей военнослужащих в сфере брачно-семейных отношений<sup>2</sup>. Основной проблемой заключения брака с военнослужащим является ограниченность военнослужащего в свободе передвижения, а также служба в отдалённых районах Российской Федерации, в том числе и с различными климатическими условиями и административно-территориальным устройством, где подать заявление о заключении (расторжении) брака не представляется возможным. В связи с этим военнослужащие ограничены в возможности заключения (расторжения в административном порядке) брака, ведь для самой регистрации брака (расторжения брака) военнослужащему в любом случае придётся покинуть воинскую часть, что порой невозможно, так как этот

<sup>1</sup> Слепко Г. Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике // Семейное и жилищное право. 2014. № 6. С. 30.

<sup>2</sup> Стражевич Ю. Н., Конохов М. В., Слепко Г. Е. Реализация принципа свободы заключения брака военнослужащими: история и современное правовое регулирование // История государства и права. 2016. № 3. С. 29—30.

вопрос решается по усмотрению командира воинской части. Проблема связана также и с тем что, в п. 11 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» сформулировано, что отпуск по личным обстоятельствам на срок до 10 суток предоставляется военнослужащему в исключительных случаях (которые должны быть документально подтверждены), когда присутствие военнослужащего в семье необходимо, по решению командира воинской части. Командир воинской части вправе отказать военнослужащему в предоставлении отпуска для заключения брака по данному основанию, так как военнослужащий до заключения брака не обладает специальным правовым статусом «член семьи» и, соответственно, нет самой семьи, так как на тот момент будущая супруга (супруг) являются посторонним человеком.

Поэтому необходимо констатировать, что военнослужащие в этом вопросе являются незащищёнными, в связи с чем в отдельных работах предлагается предоставить командирам воинских частей и подразделений права регистрировать брак военнослужащего на территории воинской части и месте её дислокации при условии, что отсутствует возможность регистрации брака в органе ЗАГСа с предоставлением военнослужащему права покинуть воинскую часть<sup>1</sup>. Поскольку органом, уполномоченным регистрировать браки, является орган ЗАГСа, то «на командира воинской части или на помощника командира воинской части по правовой работе должна быть возложена обязанность уведомить ближайший территориальный орган ЗАГСа о регистрации брака с участием военнослужащего»<sup>2</sup>.

Также особенно актуальными представляются проблемы расторжения брака с военнослужащими, где наиболее злободневные вопросы связаны с возможностью раздела жилого помещения, приобретённого с помощью средств накопительно-ипотечной системы и возможность раздела которого

ограничена законодательно<sup>3</sup>, а также сохранения социальных гарантий супругу (супруге), а также несовершеннолетнему ребёнку при оформлении в детское дошкольное учреждение. Необходимо отметить, что в семьях военнослужащих, как правило, супруга военнослужащего ставит вопросы пользы и благополучия военно-служебных отношений своего супруга выше своих карьерных устремлений и потому нередко отказывается от своих профессиональных интересов, жертвуя ими<sup>4</sup>. В связи с этим супруга военнослужащего не имеет возможности получать доход от работы или иметь имущество. Конечно же, будет справедливо предположить, что такую супругу будет обеспечивать супруг-военнослужащий и имущество, приобретённое за счёт денежного довольствия, материального и иных видов обеспечения супруга-военнослужащего, будет являться общим имуществом супругов, которое в случае расторжения брака подлежит разделу в равных долях<sup>5</sup>.

Закономерен вопрос о разделе жилого помещения, приобретённого в соответствии Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих». В данном вопросе необходимо согласиться с С. Н. Елсуковым который полагает, что положения семейного законодательства о раздельной собственности и общности совместно нажитого имущества

<sup>3</sup> Елсуков С. Н. О праве супруги (супруга) военнослужащего на жилое помещение, приобретаемое в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 4. С. 22; Слепко Г. Е., Стражевич Ю. Н., Ткачёв А. И. Основания возникновения общей собственности и использование презумпции общности имущества применительно к супругам, один из которых является военнослужащим // Военное право. 2015. № 2. С. 15.

<sup>4</sup> Слепко Г. Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике. С. 31; Слепко Г. Е., Стражевич Ю. Н. Правовое регулирование имущественных отношений супругов : монография. М.: МЮИ, 2015. С. 47.

<sup>5</sup> Слепко Г. Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике. С. 29—33.

<sup>1</sup> Там же. С. 31.

<sup>2</sup> Там же.

позволяет утверждать, что право собственности на жилое помещение, приобретаемое военнослужащим — участником накопительно-ипотечной системы, возникает только у самого военнослужащего и не распространяется на супругу (супруга) как во время брака, так и после его расторжения<sup>1</sup>. Действительно, жилое помещение приобретается не за счёт общих доходов супругов, а за счёт денежных выплат, имеющих целевое назначение именно для военнослужащих, и предполагает обеспечение военнослужащего жильём государством в связи с осуществлением деятельности по обеспечению национальной безопасности и обороноспособности страны. Данная позиция оправдана также тем, что на современном этапе есть категории женщин, которые планируют заключить фиктивный брак с военнослужащим, а после того, как брак будет расторгнут получить долю от приобретённого военнослужащим жилого помещения, что означает, что военнослужащий не будет обеспечен жильём в полном объёме.

Также данного мнения придерживаются суды. Так Б. О. обратилась в суд с иском к Б. М. о разделе совместно нажитого имущества в виде квартиры и просила суд разделить указанную квартиру, выделив ей в собственность долю в жилом помещении. Однако, с учётом того, что спорная квартира приобретена в целом не за счёт общих доходов супругов, а за счёт денежных выплат, имеющих специальное целевое назначение, предоставленных Б. М. как военнослужащему с помощью средств накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих и без учёта его семейного положения, право на которые неразрывно связано только с его статусом как военнослужащего, суд отказал в удовлетворении исковых требований, поскольку в силу ст. 34 СК РФ спорное жилое помещение не является совместно нажитым сторонами имуществом и не подлежит разделу в по-

рядке, предусмотренном семейным законодательством.

Что касается сохранения социальных гарантий на супругу (супруга) в случае расторжения брака с военнослужащим, бывший супруг претендовать на социальные гарантии, указанные в Федеральном законе «О статусе военнослужащих», не вправе, так как после расторжения брака лицо не будет относиться к членам семьи военнослужащего, а значит, социальные гарантии и компенсации на него не распространяются. При этом необходимо отметить, что в случае расторжения брака с военнослужащим за детьми сохраняется право проживать в служебной квартире вместе с военнослужащим. Также, как показывает судебная практика, учитывая особые обстоятельства, суд иногда выносит решение о временном проживании бывшего супруга в служебной квартире (например, до совершеннолетия детей).

Кроме вышеперечисленного, представляется актуальной проблема прохождения родственниками военнослужащего (супруг, дети, родные братья и сёстры и т.д.) военной или гражданской службы в соподчинении, в связи с чем возникает конфликт интересов. В первую очередь обратимся к определению понятия «конфликт интересов». Его легальное определение сформулировано в ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в которой говорится, что под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

В данном определении под личной заинтересованностью законодатель понимает возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) ли-

<sup>1</sup> Елсуков С. Н. О праве супруги (супруга) военнослужащего на жилое помещение, приобретаемое в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 4. С. 22—24.



цом, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сёстрами, а также братьями, сёстрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), статьи 10, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Кроме этого в подп. «з» п. 10 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, также сформулировано положение, в котором сказано, что военнослужащим, состоящим между собой в близком родстве (родители, супруги, дети, родные братья, родные сестры, а также родные братья, сестры, родители и дети супругов), не разрешается проходить военную службу в одной воинской части, если один из них непосредственно подчинён или непосредственно подконтролен другому.

Проблема подчинения родственников может возникнуть, когда военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, переводят к новому месту службы в связи с назначением на высшую должность, например, командира полка, и при этом меняется место жительства его семьи, а жена данного военнослужащего также проходит военную службу по контракту. В этом случае в соответствии с п. 6 ст. 15 Положения о порядке прохождения военной службы одновременно с переводом военнослужащего решается вопрос о переводе в данную местность его жены. Но в случае если в данной местности не предусмотрено иных мест для прохождения военной службы, кроме полка, на должность командира которого назначен супруг данного военнослужащего женского пола, то жена при всём желании не сможет попасть на должность в этот полк, так как это противоречит антикоррупционному законодательству Российской Федерации. Но в то же время необходимо отметить, что п. 6 ст. 15 Положения о порядке прохождения военной службы представляет собой социальную гарантию, предоставляемую военнослужащим, чтобы они могли вести совместное хозяйство и заниматься воспитанием

детей, а так как в данной ситуации совместное прохождение службы не представляется возможным, то супруг-военнослужащий будет проживать отдельно от супруги-военнослужащей, что отрицательно отражается на институте семьи военнослужащего. В связи с вышеописанным необходимо пересмотреть положения Федерального закона «О статусе военнослужащих», Положения о порядке прохождения военной службы и сформулировать нормы таким образом, чтобы они были направлены в первую очередь на сохранение семьи.

Также непоследовательным является подход законодателя к установлению подсудности разрешения споров, вытекающих из брачно-семейных отношений, с участием военнослужащих: они разрешаются в мировых и районных, а не в гарнизонных военных судах. Однако такой подход не учитывает особенностей мест и порядка прохождения военной службы, а также бытовых и территориальных условий жизни его семьи. Как отмечает В. М. Корякин, «вопросы подсудности имеют не только сугубо теоретический интерес, но и важное практическое значение. От правильности определения подсудности конкретного дела во многом зависит своевременность и полнота реализации конституционного права военнослужащих на судебную защиту своих прав и законных интересов»<sup>1</sup>. Считаю, что логичнее с законодательной и правоприменительной точек зрения и удобнее для граждан (военнослужащих и членов их семей) было бы установить, что подобные споры рассматриваются в гарнизонном военном суде.

Также в заключение необходимо отметить, что, как справедливо отмечают А. В. Кудашкин и К. В. Фатеев, «единого законодательного акта об охране семьи, материнства и детства нет. Вместе с тем вопросы охраны семьи, материнства и детства регулируются как законодательными актами, так и подзаконными нормативными ак-

<sup>1</sup> Корякин В. М. Некоторые вопросы разграничения подсудности между военными судами и иным федеральными судами общей юрисдикции // Военное право. 2017. № 4. С. 159.



тами»<sup>1</sup>, что усложняет соблюдение норм семейного законодательства на практике, особенно в случае совместного применения норм семейного права и права социального обеспечения в части установления состава членов семьи военнослужащего<sup>2</sup>. Так, остались проблемы в правовом регулировании исполнения семейно-правовых обязанностей военнослужащими и членами их семей, а также в регулировании содержания, порядка осуществления и защиты семейных прав и граждан-невоеннослужащих, как правило, несовершеннолетних и нетрудоспособных (например, малолетних детей военнослужащих-мужчин, которые воспитывают ребенка без матери и в силу п. 13 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих» не могут взять отпуск по уходу за ребенком до достижения последним возраста трёх лет<sup>3</sup>, что исключает осуществление «конституционного права ребенка на приоритетное воспитание своими родителями»<sup>4</sup>; возможности установления отцовства военнослужащего, не состоящего в браке с матерью ребенка, в период военного положения или прохождения службы в условиях вооруженного конфликта<sup>5</sup> и др.). Поэтому

данная категория граждан также нуждается в специальной защите государства, и в семейное законодательство современной Российской Федерации должны быть внесены соответствующие специальные нормы.

#### Библиография

<sup>1</sup> Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». М.: За права военнослужащих, 2005.

<sup>2</sup> Корякин В. М., Скулакова О. В. Социальные гарантии, предоставляемые семьям военнослужащих. М.: За права военнослужащих, 2010.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", статей 10 и 11 Федерального закона "О статусе военнослужащих", статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей»; Иванников М. В., Слепко Г. Е. Реализация военнослужащими-мужчинами права на отпуск по уходу за ребёнком: российское законодательство и позиция Европейского Суда по правам человека // Вестник военного права. 2016. № 1. С. 92 — 93.

<sup>4</sup> Там же. С. 95.

<sup>5</sup> Слепко, Г. Е. Актуальные проблемы установления правовой связи между ребенком и отцом-

1. Богатырёва, Н. М. Правовой статус военнослужащих России (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Богатырева Наталья Михайловна. — М., 2007. — 25 с.

2. Елсуков, С. Н. О праве супруги (супруга) военнослужащего на жилое помещение, приобретаемое в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих / С. Н. Елсуков // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — №4.

3. Иванников, М. В. Реализация военнослужащими-мужчинами права на отпуск по уходу за ребёнком: российское законодательство и позиция Европейского Суда по правам человека / М. В. Иванников, Г. Е. Слепко // Вестник военного права. — 2016. — № 1.

4. Корякин, В. М. Некоторые вопросы разграничения подсудности между военными судами и иным федеральными судами общей юрисдикции / В. М. Корякин // Военное право. — 2017. — № 4.

5. Корякин, В. М. Стратегия социального развития Вооружённых Сил России — путь к качественному изменению военно-гражданских отношений / В. М. Корякин, Л. В. Певень // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2008. — № 1.

6. Корякин, В. М. Социальные гарантии, предоставляемые семьям военнослужащих / В. М. Корякин, О. В. Скулакова. — М.: За права военнослужащих, 2010. — 288 с.

7. Кудашкин, А. В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» / А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев — М.: За права военнослужащих, 2005. — 752 с.

8. Слепко, Г. Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике / Г. Е. Слепко // Семейное и жилищное право. — 2014. — № 6.

9. Слепко, Г. Е. Необходимость правового регулирования брачно-семейных отношений с участием военнослужащих / Г. Е. Слепко // Вестник Международного юридического института. — 2013. — № 3 — 4.

10. Слепко, Г. Е. Актуальные проблемы установления правовой связи между ребенком и отцом-военнослужащим / Г. Е. Слепко // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 1.

11. Слепко, Г. Е., Основания возникновения общей собственности и использование презумпции

военнослужащим // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 1. С. 25.

общности имущества применительно к супругам, один из которых является военнослужащим / Г. Е. Слепко, Ю. Н. Стражевич, А. И. Ткачёв // Военное право. — 2015. — № 2.

12. Слепко, Г. Е. Правовое регулирование имущественных отношений супругов : монография / Г. Е. Слепко, Ю. Н. Стражевич. — М. : Международный юридический институт, 2015. — 320 с.

13. Стражевич, Ю. Н. Реализация принципа свободы заключения брака военнослужащими: история

и современное правовое регулирование / Ю. Н. Стражевич, М. В. Конохов, Г. Е. Слепко // История государства и права. — 2016. — № 3.

14. Туринцева, Е. А. Особенности семьи военнослужащего и проблема обеспечения боеготовности Вооружённых Сил / Е. А. Туринцева // Власть. — 2011. — № 5.

## On some problems of legal regulation of family relations with participation of military servicemen

© Mironov N. I.,

The studying year cadet, Military University of Defense  
Ministry of the Russian Federation

**Annotation.** The article deals with the main problems of legal regulation of family relations with the participation of servicemen as well as the current legislation of the Russian Federation on the family of a serviceman of the Russian army.

**Keywords:** family, legislation, army, serviceman, society.

### Bibliography

1. Bogatyreva, N. M. Legal status of military personnel of Russia (istoriko-legal research) : Avtoref. dis. kand. the faculty of law. Sciences : 12.00.01 / Bogatyreva Natalia. — M., 2007. — 25 С.

2. Elsukov, S. N. On the right of the spouse (spouse) soldier on premises purchased under the savings and mortgage system of housing for military personnel / S. N. Yelsukov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2010. — No. 4.

3. Ivannikov, M. V. Implementation of military men the right to leave to care for a child: Russian law and the position of the European Court of human rights / M. V. Ivannikov, and G. E. Slepko // Bulletin of military law. — 2016. — No. 1.

4. Koryakin, V. M. Some problems of differentiation of jurisdiction between military courts and other Federal courts of General jurisdiction / V. M. Koryakin // Military law. — 2017. — No. 4.

5. Koryakin, V. M. the Strategy of social development of the Russian Armed Forces — a way to qualitative changes in civil-military relations / V. M. Koryakin, V. L. Pavani // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2008. — No. 1.

6. Koryakin, V. M. Social guarantees to the families of servicemen / V. M. Koryakin, O. V. Kulakova. — M: For the rights of military personnel, 2010. — 288 p.

7. Kudashkin, A. V. Commentary to the Federal law "On status of servicemen" / Kudashkin A.V., K. V. Fateev, M.: For the rights of servicemen, 2005. — 752 p.

8. Slepko, G. E. Gender equality and its reflection in family and military law and practice / G. E. Slepko // Family and housing law. — 2014. — No. 6.

9. Slepko, G. E. the Necessity of legal regulation of matrimonial relations involving servicemen / Slepko G. E. // Bulletin of the International juridical Institute. — 2013. — № 3 — 4.

10. Slepko, G. E. Current problems of establishing the legal relationship between the child and the father-servicemen / G. E. Slepko // Law in the Armed Forces – military legal review. — 2017. — No. 1.

11. Slepko, G. E., the grounds for the emergence of shared ownership and use of the presumption of community property for spouses, one of whom is a military serviceman/ G. E. Slepko, Yu. N. Stragetic, A. I. Tkachev // Military law. — 2015. — No. 2.

12. Slepko, G. E. Legal regulation of matrimonial property relations : monograph / G. E. Slepko, Yu. N. Stragetic. — M. : international law Institute, 2015. — 320 p.

13. Stragetic, Yu. N. The implementation of the principle of freedom of marriage military: history and modern law / U. N. Stragetic, M. V. Kononov, G. E. Slepko // History of state and law. — 2016. — No. 3.

14. Turuntseva, E. A. Peculiarities of the family of the soldier and the problem of ensuring the readiness of the Armed Forces / E. A. Turinawe // Power. — 2011. — No. 5.

## Совершенствование порядка определения цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу

© Свинных Е. А.,

кандидат юридических наук, доцент

© Моисеев Д. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры

«Гражданское право и гражданский процесс» Российского университета транспорта (ММИТ)

**Аннотация:** в рамках данной статьи рассматриваются нормативные изменения в сфере государственного регулирования цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу. Проводится сравнительный анализ с ранее действовавшими правовыми нормами. Авторы делают ряд предложений по дальнейшему развитию правового регулирования вопросов ценообразования в сфере государственного оборонного заказа.

**Ключевые слова:** государственные закупки; государственный оборонный заказ; ценообразование; продукция военного назначения.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

После нескольких лет апробации норм Федерального закона от 29 апреля 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и принятых в его развитие подзаконных нормативных правовых актов о государственном регулировании цен на продукцию, закупаемую в рамках государственного оборонного заказа (далее — ГОЗ), Правительство Российской Федерации предприняло очередные меры по совершенствованию порядка ценообразования в сфере ГОЗ. В начале 2017 г. было утверждено новое Положение о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу<sup>1</sup> (далее — Положение 2017 г.). Оно заменило собой одноименное Положение 2013 г.<sup>2</sup>

Положение 2017 г., как следует из официальной справки, было утверждено в целях совершенствования порядка определения и согласования прогнозных цен на продукцию

по ГОЗ<sup>3</sup>. Оно было подготовлено коллегией Военно-промышленной комиссии Российской Федерации совместно с федеральными органами исполнительной власти. Положение 2017 г. структурно повторяет Положение 2013 г. При этом указанные документы достаточно сильно разнятся по своему содержанию. Именно это явилось причиной принятия Положения 2017 г. Внесение многочисленных изменений в Положение 2013 г. было признано нецелесообразным.

Как и в Положении 2013 г. в п. 3 Положения 2017 г. определены границы сфере государственного регулирования цен на продукцию, поставляемую по ГОЗ. Если не учитывать некоторые технические уточнения, то они не претерпели принципиальных изменений. Как и ранее, в эту сферу включены:

1) продукция, включенная в утверждаемые в установленном порядке перечни продукции по ГОЗ, на которую распространяется государственное регулирование цен (далее — продукция, включенная в перечни)<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2017 г. № 208 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

<sup>2</sup> Было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2013 г. № 1119.

<sup>3</sup> См.: URL: <http://www.government.ru/docs/26543>

<sup>4</sup> Например, самолеты, вертолеты, танки, зенитные комплексы и системы (подробнее см.: Об утверждении перечня продукции по государственному оборонному заказу, на которую распространяется государственное регулирование

2) товары (работы, услуги), поставляемые (выполняемые, оказываемые) по ГОЗ в связи с разработкой, изготовлением, сервисным обслуживанием, ремонтом или утилизацией продукции, включенной в перечни.

По сравнению с последней редакцией Положения 2013 г. не изменился и круг субъектов государственного регулирования цен на продукцию, поставляемую по ГОЗ. В него вошли:

1) государственные заказчики;

2) Минпромторг России, государственные корпорации по атомной энергии «Росатом» и по космической деятельности «Роскосмос» (далее — отраслевые органы);

в) федеральный орган исполнительной власти межотраслевой компетенции (Минэкономразвития России), а также Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

В Положении 2017 г. названы задачи государственного регулирования цен на продукцию, поставляемую по ГОЗ, решаемые на каждом этапе закупочного процесса. По сравнению с Положением 2013 г. их перечень также не изменился.

Так, на этапе формирования ГОЗ государственное регулирование направлено на определение прогнозной цены на продукцию, поставка которой планируется по ГОЗ, а в отношении продукции, поставка которой планируется единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), — еще и на подготовку предложений по определению вида цены: ориентировочной (уточняемой), фиксированной или цены, возмещающей издержки.

При размещении ГОЗ задача государственного регулирования состоит в определении начальной (максимальной) цены государственного контракта, цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком, и вида цены на продукцию по ГОЗ.

На заключительном этапе закупочного процесса — выполнении ГОЗ — уточняется вид цены на продукцию и размер цены го-

сударственного контракта, заключенного с единственным поставщиком, с учетом установленных условий и порядка применения видов цен на продукцию по ГОЗ.

Положение 2017 г., как и Положение 2013 г., преимущественно ориентировано на государственное регулирование цен на этапе формирования ГОЗ. Необходимо подчеркнуть, что определяемая на этом этапе прогнозная цена выполняет важную функцию. Исходя из прогнозной цены единицы продукции, определяется начальная (максимальная) цена государственного контракта, а также цена государственного контракта с единственным поставщиком на поставку продукции (абз. 1 п. 52 Положения 2017 г.; п. 17 Положения об определении начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок товаров, работ, услуг по ГОЗ<sup>1</sup>. Уточнение цены на продукцию относительно прогнозной цены допускается лишь при установлении Минэкономразвития России значительного изменения исходных параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, оказывающих ключевое влияние на динамику ценовых показателей, используемых для определения цен на продукцию (в том числе прогнозных цен) на период ее поставки.

Определение прогнозной цены и подготовка предложений по определению вида цены предоставляют возможность выявить позицию головных исполнителей ГОЗ заранее, до заключения с ними государственного контракта. Это, в свою очередь, позволяет обеспечить в ходе бюджетного планирования реалистичность бюджетных расходов, создать условия для состязательности при

цен (за исключением ядерного оружейного комплекса) : распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 г. № 976-р.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апр. 2015 г. № 407 «О порядке определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу».



проведении конкурентных процедур отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей), избежать серьезных разногласий с единственными поставщиками на этапе заключения государственного контракта.

Следует отметить сужение в Положении 2017 г. круга случаев определения прогнозных цен в безусловном порядке. Эти случаи связаны лишь с частью объектов, включенных в сферу государственного регулирования цен. Так, прогнозные цены должны быть определены в отношении единиц продукции, включенной в перечни, а также товаров (работ, услуг), поставляемых (выполняемых, оказываемых) по ГОЗ в связи с разработкой, изготовлением и капитальным ремонтом продукции, включенной в перечни, работ по утилизации атомных подводных лодок, надводных кораблей с ядерной энергетической установкой и судов атомного технологического обслуживания. Что касается иных товаров, работ и услуг (а именно товаров (работ, услуг), поставляемых (выполняемых, оказываемых) по ГОЗ в связи с сервисным обслуживанием или утилизацией продукции, включенной в перечни. — Прим. авт.), то прогнозные цены на них определяются лишь при условии подготовки государственным заказчиком соответствующих предложений.

Приступая к характеристике процедуры определения прогнозной цены, обратим внимание на довольно существенное нововведение: в Положении 2017 г. порядок определения этой цены поставлен в зависимость от планируемого к применению способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Для продукции, планируемой к закупке посредством применения конкурентных способов, установлены одни правила определения прогнозной цены на нее, а для продукции, планируемой к закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), — другие.

Первая стадия определения прогнозной цены — подготовка государственным заказчиком своих предложений. Новшеством является то, что помимо предложений о номенклатуре и количестве продукции, предлагаемой прогнозной цене на нее, а также способе размещения заказа и потенциа-

льных поставщиках (подрядчиках, исполнителях), государственный заказчик должен подготовить предложения об объемах планируемых бюджетных ассигнований на поставку продукции по соответствующей номенклатурной позиции. Сведения об этих объемах формируются им на основании прогнозных стоимостных показателей, включенных в государственную программу вооружения (ГПВ). Что касается предлагаемой прогнозной цены, то она формируется государственным заказчиком на основании технико-экономических исходных данных, являвшихся основой формирования стоимостных и временных показателей ГПВ.

Кроме вышеперечисленных предложений государственный заказчик должен подготовить предложения о прогнозной стоимости (цене) вспомогательных работ (услуг), если условия о таковых планируются включить в закупочную документацию и (или) государственный контракт на поставку продукции. Ранее такие предложения заказчиками не готовились, что, несомненно, являлось упущением разработчиков Положения 2013 г.

В Положении 2017 г. содержатся новые правила подготовки государственным заказчиком предложений о способе размещения заказа и потенциальных поставщиках. Если заказчик планирует применить конкурентный способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), то ему следует определить не менее двух потенциальных поставщиков. При планировании размещения ГОЗ у единственного поставщика заказчику необходимо предложить одного потенциального поставщика. Причем предлагаемая организация должна быть включена в реестр единственных поставщиков российских вооружения и военной техники либо в отношении нее должно быть принято или предложено к принятию решение об определении единственным поставщиком в установленном порядке Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Все подготовленные государственным заказчиком предложения в отношении продукции единственного поставщика направляются в отраслевой орган. Что касается



конкурентной продукции, то в отраслевой орган направляются не предложения, а сводная информация о номенклатуре указанной продукции и потенциальных поставщиках.

Вторая стадия определения прогнозной цены — направление запросов о прогнозной цене потенциальным поставщикам и подготовка ими своих предложений.

Напомним, что по Положению 2013 г. запросы направлялись отраслевым органом после его согласования с государственным заказчиком перечня потенциальных поставщиков. Согласно же новым правилам, закрепленным в Положении 2017 г., запросы о прогнозной цене на конкурентную продукцию направляются государственным заказчиком, не дожидаясь согласования с отраслевым органом вышеуказанного перечня. Это позволит, по замыслу разработчиков этих правил, сократить сроки определения прогнозной цены<sup>1</sup>. В отношении продукции единственного поставщика порядок остался прежним: запрос направляет отраслевой орган.

Потенциальный поставщик, получив запрос о прогнозной цене, в установленный Положением 2017 г. тридцатипятидневный срок формирует свое предложение и направляет его отправителю запроса. Если отправителем являлся государственный заказчик, то копия предложения направляется в отраслевой орган.

В отличие от Положения 2013 г., содержащего правила определения потенциальным поставщиком прогнозной цены, в Положении 2017 г. включена бланкетная норма. В соответствии с ней при формировании своего предложения и расчете про-

гнозной цены потенциальный поставщик должен руководствоваться Положением о цене контракта. Потенциальному поставщику предоставлено право письменно проинформировать отправителя запроса о невозможности представить предложение о прогнозной цене с указанием соответствующих причин.

В Положении 2017 г. требования к содержанию предложения потенциального поставщика о прогнозной цене дифференцированы в зависимости от метода, примененного им при ее определении. Это позволит государственным заказчикам и отраслевым органам получить более содержательную информацию о расчете прогнозной цены и объективно оценить его.

На третьей стадии государственные заказчики определяют прогнозную цену с учетом результатов рассмотрения всех ценовых предложений, поступивших в нормативно установленные сроки от потенциальных поставщиков конкурентной продукции.

Предложение о прогнозной цене на продукцию единственного поставщика рассматривается отраслевым органом. По результатам рассмотрения им готовится заключение. Оно должно содержать вывод об обоснованности этой цены, а также прогнозной стоимости вспомогательных работ, предлагаемых потенциальным поставщиком (п. 26—27 Положения 2017 г.). В процессе подготовки заключения отраслевой орган вправе согласовать с потенциальным поставщиком предложения по уточнению прогнозной цены и прогнозной стоимости вспомогательных работ. Заключение отраслевого органа вместе с предложением потенциального поставщика о прогнозной цене направляется государственному заказчику для последующего принятия им решения по вопросу о согласовании этой цены. По Положению 2013 г. заключение направлялось не только государственным заказчикам, но и в ФАС России, которая также готовила заключение с рекомендациями о прогнозной цене. По новым правилам роль ФАС России в процедуре государственного регулирования цен на продукцию по ГОЗ изменилась. Поэтому ФАС России готовит заключение только при наличии разногла-

<sup>1</sup> Как отмечается в пояснительной записке к проекту постановления Правительства Российской Федерации № 04/12/09-16/00053257, практика показала, что издержки, связанные с участием отраслевых органов и ФАС России в процессе определения прогнозной цены, велики, а точность прогнозирования цен, учитываемых в ГОЗ, нивелируется результатами конкурса при размещении ГОЗ (См.: К проекту постановления Правительства Российской Федерации № 04/12/09-16/00053257 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу»: пояснительная записка. С. 2).

сий по вопросу о прогнозной цене. Представляется, что это позволит сроки определения прогнозной цены.

Если государственный заказчик согласен с видом цены, прогнозной ценой на продукцию и прогнозной стоимостью вспомогательных работ, предложенными потенциальным поставщиком либо уточненными в соответствии с заключением отраслевого органа о прогнозной цене, то он подписывает протокол согласования прогнозной цены. В противном случае процедура определения прогнозной цены продолжается.

На дополнительной стадии указанной процедуры заказчик вправе проводить консультации с отраслевым органом и потенциальным поставщиком для достижения соглашения по спорным вопросам. Если оно не будет достигнуто в тридцатидневный срок, государственный заказчик готовит мотивированное возражение. В последующем данное возражение вместе с предложением потенциального поставщика и заключением отраслевого органа о прогнозной цене, а также рядом других документов, прилагаются к обращению государственного заказчика в ФАС России по вопросу о подготовке ею заключения о прогнозной цене единицы продукции. При этом в Положении 2017 г. определено, что разногласия по вопросу определения стоимости вспомогательных работ на рассмотрение в ФАС России не выносятся.

Заключение ФАС России учитывается государственным заказчиком при формировании проекта ГОЗ в части поставки продукции по соответствующей номенклатурной позиции. По Положению 2013 г. в случае несогласия государственного заказчика с заключением ФАС России процедура урегулирования разногласий продолжалась. Последней инстанцией на пути снятия спорных вопросов являлась коллегия Военно-промышленной комиссии Российской Федерации. По новым правилам совместное обращение ФАС России, государственного заказчика и отраслевого органа с просьбой о рассмотрении спорных вопросов можно направить в коллегия Военно-промышленной комиссии Российской Федерации лишь в отдельных случаях. Тем самым подчеркива-

ется, что последней инстанцией в процессе урегулирования разногласий по вопросу о прогнозной цене должна стать ФАС России. Правда, в Положении 2017 г. не оговаривается круг вышеупомянутых отдельных случаев. Однако можно предположить, что они носят исключительный характер.

Помимо закрепления общих правил проведения процедуры определения прогнозной цены в Положении 2017 г. установлены специальные правила определения прогнозной цены:

— на продукцию, государственным заказчиком которой являются субъекты, одновременно выполняющие полномочия отраслевого органа в отношении этой продукции;

— на продукцию в сфере ядерного оружейного комплекса и материальные ценности, закладываемые в государственный запас специального сырья и делящихся материалов;

— на продукцию в области создания (в том числе разработки, изготовления, испытаний) и использования (эксплуатации) космической техники, элементов космической инфраструктуры в связи с выполнением государственных (федеральных целевых) программ в сфере космической деятельности в части мероприятий, реализация которых осуществляется в рамках ГОЗ, государственным заказчиком которых является Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»;

— в случае, когда потенциальным единственным поставщиком является организация, деятельность которой осуществляется вне сфер деятельности, установленных отраслевым органам, и которая не является подведомственной организацией отраслевых органов, а также не является организацией Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» или Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

В Положении 2017 г. (п. 49) также определены случаи, когда в соответствии с закрепленным в нем порядком определяются прогнозные цены на продукцию двойного назначения.

Новеллой являются предусмотренные Положением 2017 г. меры по стимулированию организаций к снижению издержек, связанных с производством и реализацией продукции по ГОЗ. В случае если в результате выполнения единственным поставщиком государственного контракта или его этапов фактическая прибыль организации превысила плановую прибыль, учтенную в составе цены государственного контракта, сформированной при его заключении в соответствии с установленным порядком, за счет проведения мероприятий по снижению затрат на производство и реализацию продукции и при этом условия государственного контракта выполнены надлежащим образом и в полном объеме, а также соблюдены требования законодательства в сфере ГОЗ, то фактическая прибыль не ограничивается плановой величиной прибыли, принятой в цене государственного контракта.

Необходимо напомнить, что в соответствии с абз. 3 п. 7 Положения 2013 г. размер прибыли организации при расчете прогнозной цены на продукцию не мог превышать 1 % затрат организации на оплату покупных комплектующих изделий (полуфабрикатов), работ (услуг) других предполагаемых исполнителей соответствующего задания ГОЗ и 20 % остальных затрат организации на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в связи с выполнением этого задания. При соблюдении определенных условий прибыль в расчетах прогнозной цены на продукцию устанавливалась в размере до 25 процентов затрат организации на ее производство. Аналогичный верхний предел прибыли установлен и Положением о цене контракта (п. 35), к которому отсылает Положение 2017 г. (п. 20) в части, касающейся определения рентабельности (прибыли).

Таким образом, новые правила Положения 2017 г. позволяют поставщикам (подрядчикам, исполнителям) за счет применения так называемых технологий бережливого производства и сокращения производственных издержек увеличить размер своей прибыли даже в том случае, если он превысит вышеупомянутые верхние пределы. По ранее действовавшим правилам сокращение производственных расходов и повышение

эффективности приводило к уменьшению размера прибыли.

Попутно заметим, что Правительство Российской Федерации, к сожалению, так и не изменило формулу расчета плановой прибыли. Представители оборонно-промышленного комплекса и ученые неоднократно отмечали, что в условиях определения цены на основе метода суммирования издержек и плановой рентабельности, рассчитываемой по формуле «20+1» аутсорсинг становится практически нерентабельным. При этом производство сложных видов продукции военного назначения во многих случаях предполагает привлечение головным исполнителем ГОЗ субпоставщиков, субподрядчиков и соисполнителей<sup>1</sup>. В результате отмечается тенденция развития организациями собственного полного цикла производства. По итогам 2016 г. доля работ, выполняемых собственными силами, по многим организациям достигла 70 %. Как следствие, снижается уровень конкуренции среди поставщиков второго и третьего уровней кооперации, стагнация их промышленного развития, снижение конкурентоспособности изделий<sup>2</sup>. Стоит отметить, что недавно Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации в срок до 1 декабря 2017 г. Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о целесообразности изменения размера рентабельности (прибыли) при определении начальной (максимальной) цены государственного контракта с единственным поставщиком при осуществлении закупок по ГОЗ<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Свиных Е. А. Проблемы правового регулирования ценообразования в сфере государственного оборонного заказа // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 8. С. 111; Московский А. М. Актуальность проблемы цен на продукцию военного назначения. Особенности и механизмы их регулирования в настоящее время // Оборонно-промышленный комплекс: проблемы, пути решения : сб. материалов / Сост. В. А. Алешин, В. Г. Елюшкин, Ф. В. Ниточкин ; Общественная палата Российской Федерации. М., 2012. С. 76.

<sup>2</sup> Журенков Д. Вопрос цены, или цена вопроса // Арсенал Отечества. 2017. № 1. (URL: <http://arsenal-otechestva.ru/article/906-vopros-tseny-ili-tsena-voprosa>).

<sup>3</sup> Перечень поручений по итогам заседания бюро Союза машиностроителей России и Лиги содействия

Можно предположить, что вышеупомянутая формула «20+1» будет изменена.

В завершение дадим свою оценку установления нового порядка государственного регулирования цен на продукцию, поставляемую по ГОЗ. Положение 2017 г., на наш взгляд, улучшает процедуру определения прогнозной цены за счет дифференциации правил ее проведения в зависимости от планируемого к применению способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), а также изменения ее отдельных стадий. Вместе с тем детализация указанных правил отразилась на объеме нормативного материала. Произошло его увеличение по сравнению с Положением 2013 г. Это усложняет работу с ним. В связи с этим представляется целесообразным рубрикация Положения 2017 г. на разделы. Кроме того, следует поддержать идею систематизации всего массива подзаконных нормативных правовых актов о ценообразовании в сфере ГОЗ путем утверждения единого нормативного правового акта о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по ГОЗ. Он должен охватывать в полном объеме не только этап формирования ГОЗ, но и его размещения и исполнения. Работа в этом направлении уже ведется ФАС России<sup>1</sup>.

#### Библиография

1. Журенков, Д. Вопрос цены, или цена вопроса / Д. Журенков // Арсенал Отечества. — 2017. — № 1.
2. Московский, А. М. Актуальность проблемы цен на продукцию военного назначения. Особенности и механизмы их регулирования в настоящее время / А. М. Московский // Оборонно-промышленный комплекс: проблемы, пути решения : сб. материалов / Сост. В.А. Алешин, В.Г. Елюшкин, Ф.В. Ниточкин ; Общественная палата Российской Федерации. — М., 2012.
3. Свиных, Е. А. Проблемы правового регулирования ценообразования в сфере государственного оборонного заказа / Е. А. Свиных // Право в Воору-

оборонным предприятиям от 14 июля 2017 г. № Пр-1344.

<sup>1</sup> Проект постановления Правительства Российской Федерации № 02/07/04-17/00064424 «Об утверждении Положения о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, и о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

женных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2013. — № 8.

## Improving the procedure for defense product price formation

© **Svininyh E. A.**,

candidate of legal sciences, associate professor of the department of civil law

© **Moiseev D. V.**,

candidate of legal Sciences, docent of Department "civil law and Civil process" Russian University of transport

**Abstract.** In this article the legal changes in the sphere of state regulation of defense product prices are considered. A comparative analysis of present and former legal norms was carried out. The ways of the further development appropriate legal and regulatory frameworks are proposed by authors.

**Keywords:** government procurement; defense procurement; price formation; products of military purpose

### Bibliography

1. Zhurenkov, D. A Matter of Price, or Price of Matter // Arsenal of the Fatherland. — 2017. — № 1.
  2. Moskovskiy, A. M. The relevance of military product prices problem. Features and mechanisms of their regulation at present // Military-industrial complex: problems, means for their resolution: Sourcebook / Ed. by V.A. Aleshin, V.G. Elushkin, F.V. Nitochkin ; Civic Chamber of the Russian Federation. — Moscow, 2012.
  3. Svininyh, E. A. Problems of legal regulation of defense product's price formation [Text] / E.A. Svininyh // The Law in the Armed Forces — Military law review. — 2013. — № 8.
-



## О системности правового регулирования отношений в сфере прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданных для нужд обороны

© Слепко Г. Е.

кандидат филологических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского права,  
Военный университет

**Аннотация.** В настоящей статье автор обращает внимание на некоторые особенности и пробелы регулирования интеллектуальных прав, свойственные современному российскому гражданскому праву в части его взаимодействия с законодательством о государственной тайне и об обороне, с учетом интересов обеспечения национальной безопасности.

**Ключевые слова:** интеллектуальная собственность, исключительные права, военнослужащий, государственная тайна, национальная безопасность.

**Рецензент** — В. Н. Старцун, доктор юридических наук, профессор.

Главная функция права как регулятора общественных отношений заключается в упорядочении процесса реализации возможностей его субъектов — равноправных и находящихся в соподчинении, в том числе и в сфере отношений по поводу создания и использования результатов творческого труда человека. Особенно актуальна эффективность данного регулирования, если эти результаты в объективированной форме могут быть использованы для нужд безопасности и обороны государства. В настоящее время, хотя в ч. IV ГК РФ законодатель и предусматривает ряд специальных правил, посвященных регулированию отношений в сфере прав на такие результаты интеллектуальной деятельности, как секретные изобретения (§ 7 гл. 72), однако они не охватывают всего спектра отношений, складывающихся по поводу введения в гражданский оборот результатов интеллектуальной деятельности, созданных лицами со специальным правовым статусом, а также объектов, имеющих значение для обеспечения национальной безопасности и обороны либо созданных за счет бюджетных средств. Пробелы присутствуют в правовом регулировании и процедуры и порядка определения объекта интеллектуальной деятельности как служебного произведения, подлежащего защите в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственной тайне», при решении вопросов о засекречивании и рас-

секречивании секретных изобретений (§ 7 гл. 72 ГК РФ).

Также имеются значительные пробелы правового регулирования и иных отношений в сфере интеллектуальных прав: на использование результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии, при наследовании исключительных прав, при отнесении исключительного права к личной собственности супруга — его автора (изобретателя), а доходов от внедрения изобретения в гражданский оборот — к общей собственности супругов, о правах родителей на доходы от оборота результатов интеллектуальной деятельности, созданных их несовершеннолетними детьми и др. Актуальными выступают также вопросы защиты прав российских создателей и производителей продукции различного назначения от несанкционированного их использования в иностранных государствах в целях как военных, так и получения прибыли от их производства и продажи. Ситуация усугубляется и тем, что согласно действующему законодательству информация не является объектом гражданских прав в целом и интеллектуальных прав, в частности. Это усложняет её защиту правовыми средствами, поскольку общих норм авторского права, патентного права и правового режима ноу-хау в отношении таких результатов интеллектуальной деятельности явно не достаточно.

Всё также актуальны вопросы защиты прав и законных интересов граждан с учётом их специального правового статуса, устанавливаемого, в частности, нормами семейного, наследственного, трудового, таможенного, военного и других отраслей и институтов права. При этом особенность отношений по поводу интеллектуальной собственности состоит в том, что доходы от введения её в гражданский оборот могут поступать в любой момент после создания самого объекта интеллектуальных прав, а значит, они могут быть получены после прекращения отношений, возникших по поводу создания такого объекта.

Таким образом, круг пробелов в сфере права интеллектуальной собственности в целом и в отношении её объектов специального, двойного и иного назначения, в частности, широк, ниже мы обратимся только к некоторым.

Как известно, термин «интеллектуальная собственность» охватывает не все результаты интеллектуальной деятельности и средства, позволяющие индивидуализировать объекты и субъекты гражданских правоотношений, а лишь прямо закреплённые в законе и тем самым им охраняемые. Нормативно-правовая база регулирования интеллектуальной собственности представляет собой разветвленную систему, включающую в себя акты, различные по юридической силе, территории и кругу лиц, на которые они распространяются, а также различной отраслевой принадлежности. Особенно это касается защиты интересов как национальных производителей внутренним таможенным законодательством, так и иностранных посредством запрета, налагаемого на параллельный импорт.

В самом общем виде данную нормативную базу можно представить следующим образом: наднациональное право, т.е. международно-правовые акты (принятые в рамках Всемирной организации интеллектуальной собственности и ее специализированных учреждений, а также в рамках Таможенного союза и Всемирной торговой организации (ранее — ГАТТ)), а также Евразийского экономического союза

(ЕАЭС); соглашения между отдельными государствами; и, наконец, национальное законодательство. Так, практически значимыми выступают способы разрешения вопросов правового регулирования охраны и оборота объектов интеллектуальной собственности в условиях членства России в ВТО и в ЕАЭС, проблем регулирования лицензионной практики, деятельности организаций коллективного управления правами, выплаты вознаграждения, норм о технических средствах защиты объектов авторских прав, а также защиты интересов России в сфере военно-технического сотрудничества. На региональном уровне (например, в рамках Таможенного союза) важно развитие региональных механизмов охраны прав на объекты интеллектуальной собственности, в том числе пограничных мер охраны прав на объекты интеллектуальной собственности<sup>1</sup>. В целом, участие России и иных государств в международных соглашениях предполагает «гармонизацию законодательства государств-членов в сфере охраны и защиты прав на объекты интеллектуальной собственности»<sup>2</sup>, что в итоге должно облегчить авторам и правообладателям распоряжение своими интеллектуальными правами и их защите.

Таким образом, для создания эффективно действующего механизма установления, охраны и защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности актуальным является вопрос отраслевой принадлежности норм об интеллектуальной собственности и сочетаемости норм различной отраслей, регулирующих правоотношения в указанной сфере.

Основным актом национального регулирования отношений по поводу интеллектуальной собственности является Конституция Российской Федерации, в соответствии с п. «о» ст. 71 которой правовое регулирование интеллектуальной

<sup>1</sup> См., напр.: Шахназаров Б. А. Государственное регулирование оборота объектов интеллектуальной собственности в условиях членства России в ВТО и Таможенном союзе // Юридический мир. 2013. № 12.

<sup>2</sup> Тюнин М. В. Интеллектуальная собственность в Евразийском экономическом союзе // СПС Консультант Плюс. 2014.

собственности находится в исключительном ведении Российской Федерации, а субъекты федерации и муниципальные образования не вправе принимать нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере. Нормы конституционного права, составляя основу современного законодательства об интеллектуальной собственности, в первую очередь закрепляют положения о свободе творчества, печати, слова, мысли, неприкосновенности личной жизни, а также право на доступ к информации и культурным ценностям (ст.ст. 23, 24, 29, 34, 37, 43, 44 и др.).

Административно-правовые нормы характеризуют систему управления интеллектуальными правами и контроля над их осуществлением, финансовые — раскрывают порядок финансирования государством и муниципальными органами в сфере создания объектов интеллектуальной собственности<sup>1</sup> (см. также ст. 1298, 1373, 1464, 1546, 1547 и др. ГК РФ), в том числе и в сфере обороны и национальной безопасности (§ 7 гл. 72 ГК РФ, п.п. 6, 7, 9 ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», п. 6 ст. 1, п.п. 12, 14 ст. 2 и др. Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»).

Практический интерес представляют отношения по поводу создания, функционирования, прекращения и банкротства юридических лиц, деятельность которых сопряжена с обеспечением безопасности и обороны государства и предполагает сознание и использование высокотехнологических объектов. Так, в общих нормах специальных законов и иных правовых актов отражаются особенности создания юридических лиц, занимающихся научно-исследовательской и опытно-конструкторской деятельностью, формирования их обособленного имущества, включающего среди прочего права на объекты интеллектуальной собственности, их реорганизации и ликвидации, например, стратегических предприятий (ОАО «ОАК»,

ОАО «ОСК» и др.), государственных корпораций («Росатом», «Роскосмос», «Ростехнологии» и др.).

В регулировании таких отношений доля императивных норм превалирует над предоставляемыми гражданским законодательством участникам правоотношений возможностями самостоятельно определять модели взаимодействия, в том числе в отношении результатов интеллектуальной деятельности. Так, особенности правового режима секретных изобретений заключаются в следующем:

1) законодателем введены ограничения по распространению сведений о патенте на секретное изобретение (п. 2 ст. 1402 ГК РФ);

2) законодателем (ст. 1405 ГК РФ) введены запреты на предоставление открытой лицензии, на уступку патента первому изъявившему желание лицу в силу взятого заявителем обязательства при подаче заявки на выдачу патента, на предоставление принудительной лицензии по основаниям ст. 1362 ГК РФ, на обращение взыскания на исключительное право на секретное изобретение не допускается;

3) не являются нарушением исключительного права обладателя патента на секретное изобретение действия, предусмотренные ст. 1359 ГК РФ, и использование секретного изобретения лицом, которое не знало и на законных основаниях не могло знать о наличии патента на данное секретное изобретение (п. 5 ст. 1405 ГК РФ). Специальные правила действуют также в отношении имущества стратегического предприятия: в случае введения в отношении него процедур банкротства исключительные права на секретные изобретения не могут отчуждаться третьим лицам ни по каким бы то ни было основаниям, поскольку распространение сведений, составляющих государственную тайну, может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

Следует отметить внутреннее противоречие, свойственное кумулятивной защите секретных изобретений: с одной стороны, она направлена на защиту новых видов вооружений и военной техники и т.п. (п. 2 ст. 1401 ГК РФ), а с другой, «вся система

<sup>1</sup> См., напр.: Щербак Е. Н. Проблемы судебной и административной защиты интеллектуальной собственности // Российский судья. 2014. № 5.

регулирования отношений в области охраны государственной тайны направлена на сохранение в секрете информации о реально достигнутых результатах в отдельных секторах национальных отраслей науки и техники»<sup>1</sup>, что, в свою очередь, исключает распространение информации о таком изобретении и введение его в гражданский оборот как на территории России, так и за рубежом. И хотя данное противоречие неустранимо, но негативные последствия экономического характера как для авторов таких изобретений, так и для иных участников гражданского оборота вполне устранимы установлением соразмерных компенсаций за невозможность данным лицам извлекать доход при осуществлении прав авторства и исключительных прав. Так, такая компенсация патентообладателю предусмотрена в случае использования изобретения, полезной модели или промышленного образца в интересах национальной безопасности без его согласия (с условием уведомления его об этом) по разрешению Правительства Российской Федерации (ст. 1360 ГК РФ). В данном случае речь идет о несекретных изобретениях. В отношении секретных изобретений, используемых лицами, которые не знали и не могли знать на законных основаниях о наличии патента на секретное изобретение, но использовали его на праве преждепользования (ст. 1361 ГК РФ), законодатель говорит только, что такое использование не является

нарушением исключительного права патентообладателя на секретное изобретение и после рассекречивания изобретения это лицо сохраняет право использования изобретения без заключения лицензионного договора (п. 5 ст. 1405 ГК РФ), умалчивая при этом о возможности использования данного изобретения в период, когда изобретение оставалось засекреченным, либо о компенсации неполученного дохода в случае запрета на его использование. В данном случае конфликт публичных интересов государства и частноправовых, экономических, интересов хозяйствующих субъектов не нашёл разрешения: законодателем приоритет отдан интересам обороны безопасности государства в целом, а не его отдельных граждан и юридических лиц.

В структуре интеллектуальных правоотношений большое значение принадлежит также нормам информационного права. Правовые отношения по поводу использования памятников культуры и других культурных ценностей в определенной мере также можно отнести к источникам права интеллектуальной собственности, например, в отношении архитектурных объектов. Ценность в качестве объекта интеллектуальной собственности могут представлять также архивные документы, документы Архивного фонда Российской Федерации, особо ценные и уникальные документы<sup>2</sup>.

Нормы трудового права (ст. 22, 239 и др. ТК РФ) наряду с нормами ч. 4 ГК РФ и Федеральным законом от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» (например, ст. 6.1, 10 и др.) характеризуют отношения создателя творческого результата с администрацией предприятий, учреждений, организаций по поводу служебных произведений (ст. 1295, § 4 гл. 72, ст. 1461, 1470 и др. ГК РФ), а также касающиеся трудовых правоотношений, связанных с доступом работника к сведениям, составляющим коммерческую тайну. При этом нормы трудового законодательства не распространяются на военнослужащих в силу прямого указания закона, а право на труд реализует-

<sup>1</sup> Городов О. А. Правовой режим секретных изобретений // Патенты и лицензии. Интеллектуальные права. 2014. № 12. С. 10. См. также: Азовцев В. С. Правовая охрана секретных изобретений в России: есть вопросы // Патенты и лицензии. 2014. № 5. С. 41—44; Борисова Н. К. О некоторых противоречиях в сфере гражданско-правового регулирования отношений при патентовании изобретений в Российской Федерации // Юрист. 2011. № 8. С. 19—22; Быковская Е. А. Особенности правового статуса секретных изобретений в Российской Федерации // Актуальные проблемы частного права: сборник научных статей. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014. С. 24—34; Слепко Г. Е., Стражевич Ю. Н. Интеллектуальные права на интеллектуальные системы: вопросы возникновения и защиты // XV Всероссийская научная конференция «Нейрокомпьютеры и их применение». Тезисы докладов. М.: ФГБОУ ВО МГППУ, 2017. С. 259—261 и др.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации».



ся военнослужащими посредством прохождения ими военной службы (ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

Нормы процессуальных отраслей права (в первую очередь — гражданского процессуального права) направлены на осуществление в установленной законом форме прав и законных интересов авторов объектов интеллектуальной собственности и иных правообладателей (в отношении исключительных прав), а также их защиты.

Юрисдикционные нормы регламентируют вопросы ответственности за нарушение рассматриваемого законодательства и порядок их реализации.

Наиболее важную роль в создании условий для охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности, бесспорно, играет гражданское право, право интеллектуальной собственности как подотрасль последнего традиционно выполняет функции установления правообладания на результаты интеллектуальной деятельности, установления правовых полномочий на результаты интеллектуальной деятельности и защиты прав правообладателей результатов интеллектуальной деятельности.

Основной массив гражданско-правовых норм, регулирующих право интеллектуальной собственности, объединен, упорядочен и систематизирован в ч. IV ГК РФ, тогда как ранее каждый результат интеллектуальной деятельности регулировался специальным законом. В то же время гражданско-правовое регулирование результатов интеллектуальной деятельности, например, секретных изобретений, не ограничивается только нормами 4-й части ГК РФ. Существенные различия между физическим и умственным трудом, создающим объекты вещных и исключительных прав, не мешают регламентации многих их сторон одними и теми же нормами гражданского права. Имеются в виду общие нормы о субъектах и объектах гражданских прав, сделках, исковой давности, общие положения об обязательствах. Писатель, художник,

изобретатель — это не только автор творческого произведения, но и прежде всего физическое лицо, т.е. субъект гражданского права, чей правовой статус характеризуется правоспособностью, дееспособностью и местом жительства.

С другой стороны, гражданин, который, возможно, никогда в жизни не напишет ни одной поэмы, песни или картины, потенциально вправе (для реализации своего конституционного права на свободу творчества — ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации) иметь права автора любого творческого произведения. В целях более полной регламентации особенностей результатов интеллектуальной деятельности, а также более четкого разграничения объектов исключительных и вещных прав, в общих нормах гражданского права устанавливаются правила о возникновении и осуществлении не только вещных прав, но и исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (п. 1 ст. 2 ГК РФ), о возникновении гражданских прав и обязанностей в результате создания произведений науки, литературы, искусства, изобретений и иных результатов интеллектуальной деятельности (пп. 5 п. 1 ст. 8 ГК РФ), о праве граждан иметь права авторов таких результатов как элемент содержания их правоспособности (ст. 18 ГК РФ), о праве несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет самостоятельно, без согласия законных представителей, осуществлять права автора на подобные результаты (пп. 2 п. 2 ст. 26 ГК РФ). Особенности правоотношений по поводу результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации отражены и в других статьях ГК РФ.

Однако нормы гражданского законодательства не регламентируют особенности осуществления интеллектуальных прав (как неимущественного, так и имущественного характера), обусловленные его специальным статусом (исключение составляют нормы о служебных произведениях, изобретениях и пр. — ст. 1295, 1370, 1430, 1461, 1470 ГК РФ, отношения по поводу создания и ис-



пользования которых регулируются также трудовым законодательством в части установления правового статуса создателя конкретного объекта интеллектуальных прав). Так, специальный правовой статус лица — военнослужащего, являющегося автором результата интеллектуальной деятельности, связанного с военным строительством (создание или модификация оружия или его деталей, написание учебной литературы о способах или методах ведения боевых действий и пр.), а также правообладателем по иному основанию — дарение, наследование и т.д., оказывает прогнозируемое влияние на возможности осуществления гражданином принадлежащих ему исключительных прав, как правило, в части введения их в гражданский оборот. При этом законодатель в параграфе 7 гл. 72 ГК РФ «Особенности правовой охраны и использования секретных изобретений» устанавливает особенности введения в гражданский оборот секретных изобретений, не затрагивая самого права авторства, но вводя ограничения, связанные с необходимостью защиты государственной тайны (ст. 1405 ГК РФ). При этом законодатель, не умаляя самого права авторства военнослужащего и ограничивая его исключительные права, не прописывает, что данные ограничения должны распространяться и на иных граждан, которые в силу разных причин стали вместе с военнослужащим правообладателями — сонаследники, супруг (бывший супруг), соавторы, не имеющие специального правового статуса, — с тем, чтобы были обеспечены интересы обороноспособности государства.

К обязательствам в области интеллектуальной деятельности в полной мере относятся многие общие нормы обязательственного права: о сторонах в обязательствах, их видах, исполнении и способах обеспечения исполнения, ответственности за их нарушение и прекращении обязательств. В то же время, в ч. IV ГК РФ, с учетом специфики интеллектуальной деятельности, создания, передачи и использования ее результатов, регламентируются особенности договоров о передаче прав на результаты интеллектуальной деятельности. Причём ГК

РФ предусматривает специальный случай, когда создание внешних условий творческой деятельности в виде технического, консультационного, организационного или материального содействия или помощи, позволяет неавтору объекта интеллектуальной собственности приобрести права на объект. Речь идёт о служебных объектах интеллектуальной собственности (ст. 1295, 1320, 1370, 1430, 1461, 1470 ГК РФ). Субъектами здесь выступают автор и работодатель. В отношениях по созданию служебного объекта интеллектуальной собственности они руководствуются трудовым договором. Договор при этом выступает как юридический факт, обуславливающий их права и обязанности.

В целом можно говорить о том, что вопросы осуществления и защиты субъективных прав и законных интересов участников гражданского оборота с учётом их специального правового статуса и особенностей его объектов являются актуальными для современной юридической науки, в частности, гражданского, трудового, военного и других отраслей и институтов права.

Итак, очевидная недостаточность общих норм гражданского права, а также неприемлемость норм вещного права для регламентации отношений по поводу идеальных результатов интеллектуальной деятельности обусловили формирование специальных институтов, опосредующих данную деятельность: право интеллектуальной собственности является частью гражданского права, которая регулирует особые правоотношения, которые могут быть названы интеллектуальными, однако в полной мере не охватывает все современные достижения научно-технической мысли.

В настоящее время также не разработаны вопросы регулирования правоотношений по поводу интеллектуальной собственности, входящей в состав сложных интеллектуальных систем (например, автоматизированных систем управления, т.е. систем, предназначенных «для автоматизированного осуществления управленческих процессов производственно-хозяйственной деятельности компаний или государственных структур,

включающие в себя комплекс программных, технических, ...информационных, лингвистических, организационно-технологических средств и действий специалистов»<sup>1</sup>), а также на робототехнические системы, в том числе вопросы «программирования действий роботов, их коммуникаций с человеком»<sup>2</sup>.

При этом всё больше «развиваемых и внедряемых в оборот высокотехнологических и наукоемких систем как гражданского, так и иного назначения с точки зрения права представляют собой совокупность тех или иных результатов интеллектуальной деятельности»<sup>3</sup>, используемых, например, «при формировании виртуальной семантической среды посредством применения приемов системной интеграции, новых взаимосвязанных биоинспирированных моделей прорывных технологий и компонентов гибридных систем, унификации интерфейсов, реконфигурации каналов управления»<sup>4</sup>, в том числе в продукции военного, двойного и специального назначения. Существующие же международно-правовые механизмы защиты прав авторов и иных правообладателей часто являются неэффективными и дорогими.

Также не решены проблемы соотношения норм гражданского права, регламентирующих интеллектуальные права на результаты интеллектуальной деятельности, применяемые в сфере обеспечения обороны и

национальной безопасности и характеризующиеся высокой степенью автономности, и норм международного гуманитарного права<sup>5</sup>, а также вопросы разработанности последних в соответствии с запросами современности. В целом, имеющийся законодательный массив, регулирующий отношения по поводу интеллектуальной собственности военного, двойного и специального назначения, не имеет общей основы с производством продукции различного назначения, что мешает системному подходу при разрешении вопросов, вытекающих из одной сферы и составляющих элементы другой — производственной и реализационной (внедренческой) — в отношении специфического продукта творческой и конструкторской деятельности человека.

Таким образом, всё ещё очевидна потребность в четком, тщательно выверенном правовом регулировании интеллектуальных прав, которое соответствовало бы экономическим реалиям и отвечало интересам субъектов гражданского оборота, в частности, авторов (изобретателей), правообладателей и их работодателей, супругов и наследников, в том числе обладающих специальным правовым статусом военнослужащего.

### Библиография

1. Азовцев, В. С. Правовая охрана секретных изобретений в России: есть вопросы / В. С. Азовцев // Патенты и лицензии. — 2014. — № 5.
2. Борисова, Н. К. О некоторых противоречиях в сфере гражданско-правового регулирования отношений при патентовании изобретений в Российской Федерации / Н. К. Борисова // Юрист. — 2011. — № 8.
3. Брумштейн, Ю. Робототехнические системы: вопросы разработки / Ю. Брумштейн, М. Ильменский, И. Колесников // ИС. Авторское право и смежные права. — 2016. — № 4.
4. Быковская, Е. А. Особенности правового статуса секретных изобретений в Российской Федерации // Актуальные проблемы частного права :

<sup>1</sup> Мосин Е. Л. Роль и место интеллектуальной собственности при разработке автоматизированных систем управления // ИС. Промышленная собственность. 2016. № 7. С. 59.

<sup>2</sup> Брумштейн Ю., Ильменский М., Колесников И. Робототехнические системы: вопросы разработки // ИС. Авторское право и смежные права. 2016. № 4. С. 50.

<sup>3</sup> Слепко Г. Е., Стражевич Ю. Н. Интеллектуальные права на интеллектуальные системы: вопросы возникновения и защиты // XV Всероссийская научная конференция «Нейрокомпьютеры и их применение». Тезисы докладов. М: ФГБОУ ВО МГППУ, 2017. С. 259.

<sup>4</sup> Легович Ю. С., Рожнов А. В., Руженцев И. О. Интеллектуальные права и их защита при разработке прорывных технологий и компонентов гибридных интеллектуальных и интеллектуализированных систем // XV Всероссийская научная конференция «Нейрокомпьютеры и их применение». Тезисы докладов. М: ФГБОУ ВО МГППУ, 2017. С. 49.

<sup>5</sup> Гончаренко В. И., Рожнов А. В., Губин А. Н., Слепко Г. Е. К обсуждению тенденций развития автономных систем различного назначения. Дополнение // VII Московская международная конференция по исследованию операций (ORM2016): Москва, 17—22 октября 2016 г.: Труды. Том II / Отв. ред. Е. З. Мохонько. М.: Изд-во ФИЦ ИУ РАН, 2016. С. 109—10.

сборник научных статей. — Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014.

5. Гончаренко, В. И. К обсуждению тенденций развития автономных систем различного назначения. Дополнение / В. И. Гончаренко, А. В. Рожнов, А. Н. Губин, Г. Е. Слепко // VII Московская международная конференция по исследованию операций (ORM2016): Москва, 17—22 октября 2016 г. : Труды. Том II / Отв. ред. Е. З. Мохонько. — М.: Изд-во ФИЦ ИУ РАН, 2016.

6. Городов, О. А. Правовой режим секретных изобретений // Патенты и лицензии. Интеллектуальные права. — 2014. — № 12.

7. Легович, Ю. С. Интеллектуальные права и их защита при разработке прорывных технологий и компонентов гибридных интеллектуальных и интеллектуализированных систем / Ю. С. Легович, А. В. Рожнов, И. О. Руженцев // XV Всероссийская научная конференция «Нейрокомпьютеры и их применение» : Тезисы докладов. — М.: ФГБОУ ВО МГППУ, 2017.

8. Мосин, Е. Л. Роль и место интеллектуальной собственности при разработке автоматизированных

систем управления/ Е. Л. Мосин // ИС. Промышленная собственность. — 2016. — № 7.

9. Слепко, Г. Е. Интеллектуальные права на интеллектуальные системы: вопросы возникновения и защиты / Г. Е. Слепко, Ю. Н. Стражевич // XV Всероссийская научная конференция «Нейрокомпьютеры и их применение» : Тезисы докладов. — М.: ФГБОУ ВО МГППУ, 2017.

10. Тюнин, М. В. Интеллектуальная собственность в Евразийском экономическом союзе/ М. В. Тюнин // СПС КонсультантПлюс. 2014.

11. Шахназаров, Б. А. Государственное регулирование оборота объектов интеллектуальной собственности в условиях членства России в ВТО и Таможенном союзе / Б. А. Шахназаров // Юридический мир. — 2013. — № 12.

12. Щербак, Е. Н. Проблемы судебной и административной защиты интеллектуальной собственности / Е. Н. Щербак // Российский судья. — 2014. — № 5.

## On the system of legal regulation of the relations within the field of intellectual property created for state defense needs

© Slepko G. E.,

Candidate of philological sciences, associated professor, assistant professor of Civil Law Chair, Military University

**Abstract.** The article deals with the contemporary Russian legal regulation of relationship within the sphere of intellectual property and exclusive rights in its correlation to national legislation on state secrets and national security.

**Keywords.** Intellectual property, exclusive rights, the military, state secret, national security.

### Bibliography

1. Azovtsev, V. S. Legal protection of inventions in Russia: any questions / S. V. Azovtsev // Patents and licenses. — 2014. — No. 5.

2. Borisov, N. K. About some of the contradictions in the sphere of civil-legal regulation of relations in the patenting of inventions in the Russian Federation / N. K. Borisova // The Lawyer. — 2011. — No. 8.

3. Brunstein, J. Robotic systems: issues of development / Yu. Bronstein, M. Ilmen, I. Kolesnikov // IP. Copyright and related rights. — 2016. — No. 4.

4. Bykovskaya, E. A. Features of the legal status of secret inventions in the Russian Federation // Actual problems of private law : collection of scientific articles. — Novosibirsk: Publishing house NSTU, 2014.

5. Goncharenko, V. I. To discuss trends in the development of Autonomous systems for various applications. Addition / V. I. Goncharenko, A. V. Rozhnov, A. N. Gubin, G. E. Slepko // VII Moscow international conference on operations research (ORM2016): Moscow, 17 — 22 October 2016 : Works. Volume II / Ed. edited by E. Z. mohonko. — М.: publishing house of FITZ Yiwu wounds, 2016.

6. Towns, O. A. Legal regime of secret inventions // Patents and licenses. Intellectual property rights. — 2014. — No. 12.

7. Legovic, Y. S. Intellectual property rights and their protection in the development of breakthrough technologies and components of the hybrid intellectual and intellectualized systems / Y. C. Legovic, A. V.

Rozhnov, I. O. Ruzhentsev // XV all-Russian scientific conference "Neurocomputers and their applications" : Abstracts. — M: PEDAGOGY IN EDUCATION, 2017.

8. Mosin, E. L. the Role and place of intellectual property in the development of automated control systems/ E. L. Mosin // IP. Industrial property. — 2016. — No. 7.

9. Slepko, G. E. Intellectual property rights to intelligent systems: issues of protection / G. E. Slepko, Yu. N. Strategic // XV all-Russian scientific conference "Neurocomputers and their applications" : Abstracts. — M: PEDAGOGY IN EDUCATION, 2017.

10. Tyunin V. M. Intellectual property in the Eurasian economic Union/ M. V. Tyunin // ATP ConsultantPlus. 2014.

11. Shakhnazarov, B. A. State regulation of the turnover of intellectual property objects in conditions of Russia's membership in WTO and the Customs Union / B. A. Shakhnazarov // the Legal world. — 2013. — No. 12.

12. Scherbak, E. N. The problems of judicial and administrative protection of intellectual property / E. N. Shcherbak // Russian judge. — 2014. — No. 5.

---

## Причинная связь между действиями военных организаций и наступившим вредом как одно из оснований гражданско-правовой ответственности

© Соколова Е. В.,

старший преподаватель кафедры гражданского права Военного университета

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы установления причинной связи между действиями военных организаций, в том числе боевыми действиями в условиях внутреннего вооруженного конфликта, и причинением вреда жизни, здоровью и имуществу граждан, а также имуществу юридических лиц.

**Ключевые слова:** причинная связь, гражданско-правовая ответственность, боевые действия, причинение вреда, внутренний вооруженный конфликт, источник повышенной опасности

**Рецензент** — В. Н. Старцун, доктор юридических наук, профессор.

Одним из важнейших условий возникновения обязательств вследствие причинения вреда является наличие причинной связи между неправомерными действиями (бездействием) причинителя вреда и наступившим вредом. Отсутствие причинной связи означает, что вред вызван не поведением ответчика, а наступил вследствие иных причин, что исключает его гражданско-правовую ответственность, так как согласно ст. 1064 ГК РФ, по общему правилу, вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

Основанием гражданско-правовой ответственности является правонарушение — противоправное, виновное действие (бездействие), нарушающее субъективные права других участников гражданских правоотношений. При этом для возложения на причинителя вреда имущественной ответственности необходимо установление совокупности следующих условий: наличие ущерба (и доказанность его размера); противоправность поведения причинителя вреда; наличие причинно-следственной связи между противоправными действиями (бездействием) причинителя вреда и возникшим ущербом (вредом); установление виновности причинителя вреда (за исключением предусмотренных законом случаев, когда ответ-

ственность наступает независимо от вины лица).

Таким образом, причинная связь выступает в качестве одного из объективных оснований гражданско-правовой ответственности. Установить причинно-следственную связь — означает признать, что вред (ущерб) есть результат совершенного конкретным лицом действия (или бездействия). Иными словами, противоправные действия (бездействие) причинителя вреда и наступивший вред должна связывать юридически значимая причинная связь. Причинная связь — это объективная конкретная взаимосвязь двух явлений, одно из которых — причина — предшествует другому и вызывает его, а другое — следствие — является результатом действия первого, которая необходима для возложения обязанности по возмещению вреда. Поэтому причинная связь в теории и на практике именуется также причинно-следственной связью.

Само понятие причинно-следственной связи является общенаучным и рассматривается философией в теории о причинности, согласно которой причиной признается такое явление, которое закономерно, с внутренней необходимостью порождает другое явление, — следствие. Причинная связь характеризуется тем, что между двумя явлениями — причиной и следствием — всегда существует зависимость во времени, а именно: причина всегда предшествует следствию во времени; а сама связь между этими



явлениями является необходимой и достаточной, т.е. причина всегда с неизбежностью должна порождать следствие. Для того, чтобы установить причинно-следственную связь между действием (бездействием) субъекта и вредом, необходимо выделить соответствующие факты (события) из совокупности других фактов (событий) и действий и рассмотреть их применительно к конкретному случаю с точки зрения способности одного явления (действия или бездействия) породить другое явление (имущественный ущерб).

Так как причинно-следственная связь объективна, то для ее установления и исследования не имеет значения вина причинителя вреда. Кроме того, по мнению Г. Н. Исаева, рассматривавшего проблемы установления причинной связи при множественности причиняющих факторов в неосторожных преступлениях против военной службы, «стечение ранее существовавших либо одновременных, либо позднее появившихся причин, даже если они не зависели от действия (бездействия) виновного, не исключает отношение причинности между действием или бездействием и результатом; позднее появившиеся причины исключают отношение причинности только тогда, когда они сами по себе были способны вызвать результат. В этом случае, если ранее совершенное действие (бездействие) образует уголовное правонарушение, за это применяется наказание»<sup>1</sup>.

В гражданско-правовом смысле причинная связь означает, что вред порожден именно данным противоправным действием (бездействием), т.е. данному действию действительно внутренне присуще то, что оно включает в себе неизбежность либо реальную возможность наступления вреда. Если эта реальная возможность превращается в действительность, то данная причинная связь выступает как необходимая.

<sup>1</sup> Исаев Г. Н. Причинная связь в неосторожных преступлениях против военной службы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. (Цит. по: Военно-уголовное право: история, теория, современные проблемы и методология исследования. М.: За права военнослужащих, 2010. С. 234 — 238.

Как справедливо отмечается Д. Е. Богдановым, «традиционным научным постулатом является то, что для установления причинности необходимо наличие физической связи между поведением деликвента и возникшим вредом у потерпевшего. Однако на практике сложности в установлении причинно-следственной связи могут возникнуть в связи с тем, что на возникновение следствия влияло либо могло влиять несколько самостоятельных причин. То есть в ситуациях, когда методом мысленной изоляции не удастся определить ту единственную причину, ставшую основанием для возникновения вреда у потерпевшего. ... На практике могут возникать ситуации, когда несколько (в том числе однородных) действий могли послужить основанием возникновения вреда, при неясности, какое конкретное действие явилось его действительной причиной»<sup>2</sup>.

В деятельности военных организаций, подведомственных Министерству обороны Российской Федерации, возможны различные ситуации, при которых в результате их действий происходит причинение вреда жизни, здоровью и имуществу граждан, а также имуществу юридических лиц. При этом такие ситуации возможны как в повседневных условиях военной службы, так и в условиях вооруженного конфликта, а причинение вреда, как правило, связано с использованием военными организациями источников повышенной опасности. Причинение вреда возможно как в результате случайных (неосторожных) действий, так и в результате действий, являющихся необходимыми. В первом случае речь может идти о причинении вреда, например, в результате дорожно-транспортных происшествий с участием военнослужащих, находящихся при исполнении обязанностей военной службы; во втором, — о причинении вреда окружающей среде в ходе проведения учений и маневров, или вреда жизни, здоровью и имуществу граждан, а также имуществу

<sup>2</sup> Богданов Д. Е. Справедливость и вопросы установления причинно-следственной связи в судебной практике // Российская юстиция. 2012. № 12.

юридических лиц при осуществлении военными организациями соответствующих действий, в том числе боевых, в ходе контртеррористических операций и т.п.

Однако в практике военных организаций возможны и такие ситуации, при которых вред причиняется в результате действий, которые не являлись необходимыми (продолжение стрельбы в то время, когда противник уничтожен, но в этом нет твердой уверенности и т.п.), в результате ошибочных действий (ошибка наводчика орудий и т.п.) и др. При этом в большинстве таких случаев причинение вреда происходит по объективным причинам.

Так, практика боевого применения авиации в период проведения контртеррористической операции в Северо-Кавказском регионе (1999 — 2009 гг.) показала, что нанесение ударов по незапланированным объектам (в том числе по гражданскому населению и своим войскам) было связано с трудностями в навигации при полетах в горной местности, сложными метеоусловиями и т.п. По этим причинам, например, в августе 1999 г. штурмовик Су-25 при минировании возможных маршрутов движения участников незаконных военных формирований ошибочно нанес удар по селу Зело Омало<sup>1</sup>.

В другом случае гибель гражданских лиц была вызвана тем, что члены незаконных вооруженных формирований, удерживающие село Катыр-Юрт (Чеченская Республика), использовали оставшихся в селе местных жителей в качестве «живого щита». Во время проведения федеральными войсками операции с использованием артиллерии и штурмовой авиации с 4 по 7 февраля 2000 г. многие жители, которые не успели эвакуироваться, покидали село самостоятельно, используя личный транспорт. В результате этого они попадали под перекрестный огонь боевиков и федеральных сил, получали ранения или погибали<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.svvaul.ru/news/702-vvs-rossii-vo-vtoroj-chechenskoj-vojne>

<sup>2</sup> См., например: Постановление Европейского Суда по правам человека от 2 декабря 2011 г. «Дело «Абуева и другие (Abuyeva and Others) против Российской Федерации» (жалоба № 27065/05).

В отличие от вины причинителя вреда, причинная связь не презюмируется.

В то же время в научной литературе высказываются мнения о целесообразности установления в законе презумпции наличия причинной связи в случае причинения вреда при определенных обстоятельствах.

Так, по мнению К. В. Матвеева, необходимо законодательно закрепить презумпцию наличия причинной связи между поведением ведущей боевые действия стороны и причиненным источником повышенной опасности вредом в целях защиты интересов потерпевшего при причинении вреда источником повышенной опасности военного назначения в ходе ведения боевых действий<sup>3</sup>. Однако при этом К. В. Матвеев указывает на то обстоятельство, что «самым проблематичным для потерпевшего является установление наличия причинной связи между действием источника повышенной опасности, владельцем которого является воинская часть, и наступившим вредом; так как, во-первых, в обстановке ведения боевых действий сложно установить, действиями какой из противоборствующих сторон был причинен вред, а, во-вторых, какая воинская часть является владельцем источника повышенной опасности, вредоносным действием которого был причинен вред (например, кому принадлежит боеприпас, уничтоживший жилое помещение и имущество в нем)»<sup>4</sup>.

По мнению К. В. Матвеева необходимо переложить обязанность по доказыванию факта отсутствия причинной связи на воинскую часть. В связи с этим им было выдвинуто предложение о соответствующем дополнении ст. 1079 ГК РФ, а именно, дополнить ст. 1079 ГК РФ пунктом следующего содержания: «Вред, возникший при ведении боевых действий с применением огнестрельного оружия, боеприпасов к нему и других источников повышенной опасности военного назначения, предполагается при-

<sup>3</sup> Матвеев К. В. Ответственность воинской части за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

<sup>4</sup> Там же. С. 17 — 18.

чиненным воинской частью, если она не докажет обратное»<sup>1</sup>.

Однако указанное предложение не нашло поддержки ни у законодателя, ни в научных кругах.

Судебная практика также свидетельствует о том, что позиция К. В. Матвеева является недостаточно обоснованной. Так, Басманный районный суд г. Москвы при рассмотрении иска гражданина Дунаева к Минфину России и к Минобороны России о возмещении вреда (в виде стоимости его имущества, включая квартиру, уничтоженного в январе 1995 г. во время наступления Вооруженных Сил Российской Федерации на центр г. Грозного), указал на то, что причинная связь между действиями Вооруженных Сил и наступившим вредом заявителем не доказана, так как имущество могло быть уничтожено группами боевиков, поскольку обе стороны конфликта использовали оружие и боеприпасы одного образца<sup>2</sup>.

Как отмечалось выше, причинение вреда военными организациями, как правило, происходит в связи с использованием ими источников повышенной опасности.

Судебная практика исходит из того, что вред считается причиненным источником повышенной опасности, если он явился результатом его действия или проявления его вредоносных средств (п. 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 1 «О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина»).

На основании ст. 1079 ГК РФ юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т.п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.),

обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Таким образом, по смыслу ст. 1079 ГК РФ при причинении вреда источником повышенной опасности владелец такого источника отвечает при наличии доказательств причинной связи между воздействием источника повышенной опасности и наступившими последствиями.

Например, решением Арбитражного суда Удмуртской Республики от 8 июля 2014 г. (дело № А71-1384/2014) с Российской Федерации в лице Минобороны России за счет казны Российской Федерации было взыскано 1 743 719 руб. в пользу индивидуального предпринимателя Фроловой Н. П. Как было установлено в ходе судебного разбирательства, 2 июня 2011 г. в войсковой части 86696, находящейся в поселке Пугачево Малопургинского района Удмуртской Республики, произошло возгорание штабелей ящиков с боеприпасами, находящихся на открытой площадке. В результате пожара произошла детонация и подрыв боеприпасов, вследствие чего был причинен ущерб принадлежащего истцу имущества (зданиям магазинов). Ответчик (Минобороны России) с принятым судебным актом не согласился, сославшись на непредставление истцом доказательств того, что источник повышенной опасности привел к причинению ущерба (наличия причинной связи) и кто является его владельцем.

Арбитражный апелляционный суд отклонил доводы ответчика, так как причинение ущерба было подтверждено актами обследования поврежденных объектов и заключением эксперта, из которого, в частности, следует, что повреждения могли быть последствиями взрывной волны, так как причиной таких повреждений должно быть механическое воздействие (ударная волна). Характерной особенностью повреждений, имеющих на исследуемых объектах, является отсутствие строго локализованных следов механического контактного воздействия, что свойственно для воздействия взрывной волны. Следовательно, утверждение ответчика о недоказанности причинно-

<sup>1</sup> Там же. С. 18.

<sup>2</sup> Постановление ЕСПЧ от 24 мая 2007 г. «Дело «Дунаев (Dunaev) против Российской Федерации» (жалоба № 70142/01).

следственной связи, опровергается материалами дела.

Кроме того, судом было отмечено, что поскольку ущерб объектам недвижимости истца был причинен в результате воздействия взрывной волны при разрыве снарядов, которые содержат взрывчатые вещества, то деятельность по хранению снарядов, осуществлявшаяся войсковой частью 86696, не являющейся юридическим лицом и входящей в структуру Минобороны России в качестве его обособленного подразделения, следует признать источником повышенной опасности для окружающих (Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 октября 2014 г. № 17АП-11187/14).

В другом деле (по иску предпринимателя Бурмина А.Ф. к Минобороны России о взыскании стоимости поврежденных продуктов питания в общей сумме 167 609 руб., а также рыночной стоимости восстановительного ремонта магазина (с. Урман, Республика Башкортостан)), ответчик ставил вопрос не только о недоказанности вины Минобороны России, размера причиненного ущерба, наличия причинно-следственной связи между нарушением правил обращения с боеприпасами и наступлением вреда имуществу истца, но и об отсутствии доказательств вообще существования якобы поврежденных (уничтоженных) продуктов.

Однако суд, рассматривающий дело, не согласился с позицией ответчика, указав, что как следует из материалов дела, в войсковой части 67684, расположенной в с. Урман, Иглинского района, Республика Башкортостан, 26 мая 2011 г. произошел взрыв боеприпасов. Взрыв произошел в результате нарушений военнослужащими (в дальнейшем осужденными приговором Уфимского гарнизонного военного суда от 5 февраля 2013 г. за совершение преступления, предусмотренного п. 1 ст. 217 УК РФ) Рябовым С.А. и Денисовым С.А. правил обращения с оружием и боеприпасами. (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17 ноября 2014 г. № Ф09-7453/14 по делу № А07-965/2014).

Вопрос о наличии причинно-следственной связи ставился и при рассмот-

рении иска ООО «Юргинский» к ФКУ «Управление финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации по Новосибирской области» и к Российской Федерации в лице Минобороны России о взыскании стоимости работ по рекультивации земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения общей площадью 3673,4 га, которым истец владеет на праве аренды (договор аренды земельного участка от 14 апреля 2006 г. № 255 на срок по 13 апреля 2055 г.).

Судом было установлено, что рядом с землями сельскохозяйственного назначения, арендуемыми истцом, расположены земли Минобороны России для специального использования (полигон). В 2011 — 2012 годах при проведении мероприятий по утилизации боеприпасов на Юргинском общевойсковом полигоне часть военной техники двигалась к полигону и обратно через земли, принадлежащие на праве аренды истцу. В результате многократного проезда тяжелой техники был нарушен плодородный слой почвы, а также частично уничтожены посевы. В указанный период надлежащим образом согласованных маршрутов движения воинских колонн, перевозящих боеприпасы на утилизацию на Юргинский полигон, не имелось. Причиной падения плодородия почвы является ухудшение ее агрофизических и агрохимических характеристик, уплотнение, нарушение структуры и рельефа, смешение с нижележащими, менее плодородными слоями почвы и засорение негумусированными фракциями подстилающей породы в результате многократного проезда тяжелой техники.

По заключению эксперта в целях обеспечения восстановления качеств нарушенных земель требуется последовательное проведение следующих мероприятий: чистовая планировка земель, внесение в почву рыхлящего органического материала, глубокая вспашка почвы, внесение органических и минеральных удобрений, культивация почвы с боронованием, посев трав (сидератов) и прикатывание после посева легкими катками, уход за посевами (подкашивание), дискование почвы, контроль качества восстановительных работ, включая отбор



и лабораторные испытания почвенных образцов с рекультивируемых земельных участков. Согласно пояснениям эксперта, если не проводить мероприятий по восстановлению нарушенных земель, а также противоэрозионных мероприятий, будет происходить дальнейшая деградация почвенного покрова, смыв почвы, заболачивание.

По мнению же ответчиков, судом не установлено наличие необходимого состава правонарушения, при котором наступает деликтная ответственность, обществом не доказана вина в ухудшении плодородного слоя земельного участка, не подтвержден факт отклонения автотранспорта воинских частей от согласованного маршрута и, как следствие, причинно-следственная связь между действиями ответчика и возникшим у общества ущербом.

Однако суд не согласился с мнением ответчика и удовлетворил заявленные ООО «Юргинский» требования о возмещении причиненного ему вреда (Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30 декабря 2014 г. № Ф04-12114/14 по делу №А27-4355/2013).

Таким образом, противоправные действия (бездействие) причинителя вреда и наступивший вред должна связывать юридически значимая причинная связь. Если же причинная связь отсутствует или ее наличие не доказано, то не наступит и гражданско-правовая ответственность за причинение вреда.

Так, например, отказывая во взыскании в порядке суброгации суммы страхового возмещения, Арбитражный суд Московского округа установил, что в результате взрыва боеприпасов, произошедшего на территории ответчика (воинской части), застрахованному у истца (страховой компании) имущества был причинен вред, в связи с чем последний в соответствии с договором добровольного страхования транспортного средства выплатил страховое возмещение, однако в представленных истцом акте осмотра транспортного средства и экспертном заключении не содержится сведений о причинах возникших повреждений застрахованного имущества, а также имеется несоответствие характера внутренних и внешних

повреждений автомобиля (Постановление ФАС Московского округа от 19 апреля 2013 г. по делу № А40-32746/12-156-299).

На практике возможны и такие ситуации, при которых вред причиняется источником повышенной опасности военного назначения, однако, непосредственным причинителем вреда является лицо, не имеющее отношения к Вооруженным Силам Российской Федерации.

Например, в г. Оренбурге на ул. Чкалова в вечернее время неизвестные лица произвели стрельбу из гранатомета в сторону дворца культуры и спорта «Газовик». В результате были выбиты стекла в фойе, частично разрушена асфальтовая площадка перед входом в здание. В результате проведения следственных действий была обнаружена направляющая труба использованного гранатомета РПГ, а также различные части от него, оставшиеся после произведенного выстрела. Проведенной взрывотехнической экспертизой было установлено, что представленные на исследование осколки являются частями взорвавшегося устройства, изготовленного заводским способом. До взрыва предмет являлся боеприпасом — гранатой ПГ-26 для гранатомета РПГ-26, который применяется в подразделениях Вооруженных Сил России. В ходе дальнейшего расследования был установлен и идентифицирован в совершении данного преступления ранее судимый житель Республики Башкортостан<sup>1</sup>. При таких условиях потерпевшее лицо (дворец культуры и спорта «Газовик») может требовать возмещения причиненного ему имущественного вреда с вышеуказанного жителя Республики Башкортостан, а не с Российской Федерации.

Наибольшую же трудность в определении причинной связи, и как следствие, установление лица, ответственного за причинение вреда, вызывают дела, связанные с причинением вреда жизни, здоровью и имуществу граждан, а также имуществу юридических лиц в связи с нахождением потерпев-

<sup>1</sup> Попов И. А. Актуальные проблемы предупреждения, раскрытия и расследования террористических актов // Российский следователь. 2013. № 19. С. 38—44.



ших или их имущества в зоне вооруженного конфликта.

Такие дела нередко становятся предметом разбирательств Европейского Суда по правам человека. При этом, принимая соответствующие постановления по рассматриваемым делам, Европейский Суд по правам человека руководствуется не только принципом разумности, применительно к требованиям заявителей, но и наличием ясной и прямой причинной связи между ущербом, на который ссылаются заявители, и нарушениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.).<sup>1</sup>

Например, при рассмотрении дела «Абдулханов и другие (Abdulkhonov and Others) против Российской Федерации» (жалоба № 22782/06) заявители требовали от Российской Федерации компенсацию морального вреда, расходов на погребение и имущественного вреда на том основании, что в результате авиаударов по селу Асланбек-Шерипово (Чеченская Республика) в период с 17 по 20 февраля 2000 г. были убиты родственники заявителей, некоторых из заявителей были ранены и получили инвалидность, а также было повреждено их имущество. Суды, в которые заявители обращались в Российской Федерации, отказали в удовлетворении данных требований.

В частности, Пресненский суд г. Москвы, отказал заявителям в удовлетворении их требований на том основании, что заявители не доказали, что ответственность за причиненный вред несет Минобороны России, поскольку в контртеррористической операции в Чеченской Республике принимали участие различные федеральные органы; кроме того заявители не представили доказательств причинной связи между действиями ответчиков и причиненным вредом. В свою очередь заявители утверждали, что никакой другой орган в Российской Федерации не мог иметь военные самолеты, способные совершать такие операции, соответственно ответственность Минобороны России не может ставиться под сомнение. Удовлетворяя частично требования заявителей, Евро-

пейский Суд по правам человека в Постановлении от 3 октября 2013 г. отметил, что Минобороны России является наиболее явным ответчиком, однако «в настоящем деле особенно очевидно, что гражданско-правовые средства правовой защиты были бесполезны в отсутствие эффективного уголовного расследования. ... Однако согласно существующей нормативной базе ответственность за действия, повлекшие смерть, ранение и ущерб имуществу, должна определяться в рамках уголовного разбирательства» (п. 60). Таким образом, Европейский Суд по правам человека фактически согласился с тем, что в данном случае причинно-следственная связь между причиненным заявителям вредом и действиями Вооруженных Сил Российской Федерации не установлена<sup>2</sup>.

В «Деле «Хашиев (Khashiyev) и Акаева (Akaeva) против Российской Федерации» (жалобы № 57942/00 и 57945/00) рассматривались факты гибели гражданских лиц (24 родственника заявителей) и уничтожения собственности заявителей (г. Грозный). Однако в ходе судебного разбирательства власти Российской Федерации утверждали, что обстоятельства смерти родственников заявителей были неясными. Они могли быть убиты чеченскими боевиками за то, что не присоединились к их отрядам, или грабителями. Кроме того, слухи о том, что родственники заявителей были убиты федеральными военнослужащими, могли быть частью пропаганды, проводимой чеченскими вооруженными формированиями, имеющей целью дискредитировать федеральные вооруженные силы. В качестве еще одного альтернативного объяснения было выдвинуто предположение, что родственники заявителей могли сами оказывать вооруженное сопротивление федеральным войскам и быть убитыми во время боев<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Постановление ЕСПЧ от 3 октября 2013 г. «Дело Абдулханов и другие (Abdulkhonov and Others) против Российской Федерации» (жалоба № 22782/06).

<sup>3</sup> Постановление ЕСПЧ от 24 февраля 2005 г. «Дело «Хашиев (Khashiyev) и Акаева (Akaeva) против Российской Федерации» (жалобы № 57942/00 и 57945/00).

<sup>1</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.).

Стоит отметить, что легальное определение понятия «боевые действия» законодательство Российской Федерации не содержит. В теории военного права предложено определение схожего понятия — «боевая обстановка». Так, по мнению М. А. Кудинова под «боевой обстановкой» следует понимать ведение боя либо отражение вооруженного нападения как одиночным военнослужащим, так и в составе подразделения, как в мирное время, так и в условиях вооруженного конфликта, в том числе в военное время при выполнении боевой задачи, поставленной в установленной законом порядке<sup>1</sup>.

Как отмечает К. В. Матвеев, ведение воинской частью боевых действий — это деятельность воинской части в целях решения поставленных тактических или оперативно-тактических боевых задач в течение боя (операции)<sup>2</sup>. Основаниями, при которых возможно ведение боевых действий воинскими частями, являются состояние войны, режим военного положения, режим чрезвычайного положения, выполнение задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации, а также привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 10 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

Однако в условиях современной обстановки задачи Вооруженных Сил в системе безопасности Российской Федерации не ог-

раничиваются только вопросами обороны страны. Необходимость применения военной силы требует более широких рамок<sup>3</sup>.

Например, согласно ст. 6 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» Вооруженные Силы Российской Федерации могут применяться для участия в проведении контртеррористической операции на территории страны, а также пресечения международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации. Под контртеррористической операцией в ст. 3 данного Закона понимается комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта.

Кроме оружия и боевой техники, Вооруженные Силы могут применять и специальные средства, предназначенные для временного вывода из строя лиц, совершающих террористический акт, вооружения, военной и специальной техники и объектов инфраструктуры при сведении к минимуму летальных исходов, необратимых расстройств здоровья людей, а также физического разрушения материальных средств и загрязнения окружающей среды.

В то же время полностью избежать причинения вреда при ведении боевых действий, в том числе в условиях внутреннего вооруженного конфликта (действий, необходимых для восстановления конституционного строя в Российской Федерации), невозможно. Об этом свидетельствуют и вышеприведенные примеры из судебной практики, в том числе практики Европейского Суда по правам человека.

Более того, в научной литературе, в частности А. Ю. Винокуровым и С. В. Маликовым, отмечается, что, например, в период, когда активная военная фаза контртеррори-

<sup>1</sup> Кудинов М. А. Теоретические и правовые основы уголовной ответственности за преступления против военной службы, совершаемые в военное время и в боевой обстановке: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

<sup>2</sup> Матвеев К. В. Указ. соч. С. 16 — 17.

<sup>3</sup> Чаевич А. Система военных угроз безопасности Российской Федерации и ее обеспечение // Ориентир. 2008. № 4.

стической операции в Чеченской Республике сопровождалась широкомасштабными боевыми действиями подразделений тактического звена, массированным применением авиации, танков, артиллерии и иных средств поражения, неизбежно увеличивалось количество нарушений правил обращения с оружием и иными предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих, нарушений правил вождения или эксплуатации машин и др. В ряде случаев вредные последствия были обусловлены применением артиллерийских и авиационных средств поражения. При этом случайные ранения и побочный ущерб сами по себе не запрещены и являются частью большинства военных операций. Запрет на неизбирательные нападения не применяется в случаях, когда места нахождения гражданского населения и военные объекты, недостаточно удалены и отделены друг от друга, чтобы стать предметом отдельных нападений или в случаях причинения ущерба гражданскому населению при условии, что он не будет чрезмерным по отношению к ожидаемому конкретному и непосредственному военному превосходству<sup>1</sup>.

В целом практика ведения боевых действий в целях восстановления конституционного строя на территории Чеченской Республики свидетельствует о том, что вред личности и имуществу физических и юридических лиц может быть причинен разными лицами и по различным причинам.

Например, вред может быть причинен: 1) военными организациями Российской Федерации при совершении ими правомерных действий с использованием вооружения и военной техники (в том числе боевых действий в целях уничтожения боевиков и т.п.); 2) боевиками; 3) самими «потерпевшими» (например, в целях получения компенсации за утраченное жилье и иное имущество, особенно, если его реальная стоимость ниже, чем размер выплачиваемой государст-

вом компенсации); 4) военнослужащими Вооруженных Сил в результате совершения насильственных преступлений против мирного населения; 5) неизвестными субъектами; и т.п. В последнем случае речь может идти о таких ситуациях, когда невозможно установить причинителя вреда, в том числе, в связи с использованием как военнослужащими федеральных войск, так и боевиками, одинаковых видов оружия и вооружения.

В то же время установление причинно-следственной связи между действиями конкретных лиц и причинением вреда имеет важное значение, так как в зависимости от того, кем, в результате чего, и по каким причинам причинен вред, должен решаться вопрос и о гражданско-правовой ответственности, в том числе Российской Федерации, за причинение вреда.

Иными словами, в указанных случаях при условии доказанности потерпевшим лицом наличия причинной связи между действиями конкретных лиц (субъектов) и наступившим у потерпевшего вредом, должны наступать разные правовые последствия относительно возмещения соответствующего вреда.

Например, в первом случае потерпевшим гражданам и юридическим может быть выплачена компенсация в размере, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. При этом компенсационные выплаты должны осуществляться лишь в целях оказания социальной помощи потерпевшим лицам, но не в целях возмещения убытков. Таким образом, государство будет выступать не как причинитель вреда и не как должник по деликтному обязательству, а как публичный орган (орган власти), выражающий общие интересы, и как распорядитель бюджета, создаваемого и расходуемого в общих интересах. Например, такие выплаты производились потерпевшим в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. № 510 «О порядке выплаты компенсаций за утраченное жилье и (или) имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно».

<sup>1</sup> Маликов С. В., Винокуров А. Ю. Методика расследования преступлений, совершенных военнослужащими в отношении гражданского населения в период проведения контртеррористической операции на Северном Кавказе // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2004. № 4.

Если же вред причинен боевиками или иными лицами, совершающими террористические действия (или готовившими их совершение), то возмещение вреда должно осуществляться в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о гражданском судопроизводстве и ст. 18 Федерального закона «О противодействии терроризму», согласно которой такой вред подлежит возмещению за счет средств лица, совершающего террористический акт, а также средств его близких родственников, родственников и близких лиц при наличии достаточных оснований полагать, что деньги, ценности и иное имущество получены ими в результате террористической деятельности и (или) являются доходом от такого имущества. Однако предполагается целесообразным возложить имущественную ответственность на указанных лиц независимо от того, получали ли они деньги, ценности и иное имущество в результате террористической деятельности и (или) являлись ли доходом от такого имущества; для чего необходимо внести в Федеральный закон «О противодействии терроризму» соответствующие изменения и дополнения.

В заключение стоит отметить, что вопросы, связанные с 1) установлением причинной связи между действиями военных организаций и иных лиц и причинением вреда охраняемым законом правам и интересам граждан и юридических лиц; 2) определением условий и размера возмещения вреда (или выплаты компенсации), 3) и определением лиц, на которых должна возлагаться гражданско-правовая ответственность за причинение вреда и др. в условиях внутреннего вооруженного конфликта приобретают явно выраженную специфику, на-

учное познание которой является одной из актуальных проблем современной правовой, и в первую очередь, военно-правовой науки. В связи с этим проведение соответствующего научного исследования не только обогатило бы современную науку военного права, но и способствовало бы повышению уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

#### Библиография

1. Богданов, Д. Е. Справедливость и вопросы установления причинно-следственной связи в судебной практике / Д. Е. Богданов // Российская юстиция. — 2012. — № 12.
2. Исаев, Г. Н. Причинная связь в неосторожных преступлениях против военной службы : дис. ... канд. юрид. наук / Г. Н. Исаев. — М., 2004.
3. Кудинов, М. А. Теоретические и правовые основы уголовной ответственности за преступления против военной службы, совершаемые в военное время и в боевой обстановке: дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Кудинов. — М., 2004.
4. Маликов, С. В. Методика расследования преступлений, совершенных военнослужащими в отношении гражданского населения в период проведения контртеррористической операции на Северном Кавказе / С. В. Маликов, А. Ю. Винокуров // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2004. — № 4.
5. Матвеев, К. В. Ответственность воинской части за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Матвеев. — М., 2000.
6. Попов, И. А. Актуальные проблемы предупреждения, раскрытия и расследования террористических актов / И. А. Попов // Российский следователь. — 2013. — № 19.
7. Чаевич, А. Система военных угроз безопасности Российской Федерации и ее обеспечение // Ориентир». — 2008. — № 4.

## Causal Link between the Actions of Military Organizations and the Harm that Has Come as One of the Bases of Civil Liability

Sokolova E.V.,

Senior Lecturer of the Civil Law Department of the Military

**Abstract:** The article examines the issues of establishing a causal link between the actions of military organizations, including combat operations in the conditions of non-international armed conflict, and causing harm to life, health and property of citizens, as well as the property of legal entities.

**Keywords:** causal link, civil liability, combat operations, causing harm, non-international armed conflict, source of increased danger

### Bibliography

1. Bogdanov, D. E. Justice and the problems of establishing causation in judicial practice / D. E. Bogdanov // Russian justice. — 2012. — No. 12.
  2. Isaev, G. N. Causation in negligent crimes against military service : dis. kand. the faculty of law. Sciences / G. N. Isaev. — M., 2004.
  3. Kudinov, M. A. Theoretical and legal basis of criminal liability for crimes against military service, committed in wartime and in a combat situation: dis. kand. the faculty of law. Sciences / M. A. Kudinov. — M., 2004.
  4. Malikov, S. V. Methods of investigation of crimes committed by military personnel against civilians during the counterterrorist operation in the North Caucasus / S. V. Malikov, A. Yu. Vinokurov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2004. — No. 4.
  5. Matveev, K. V. Responsibility of the military unit for the harm caused by activity creating increased danger to others : author. dis. kand. the faculty of law. Sciences / K. V. Matveev. — M., 2000.
  6. Popov, I. A. Actual problems of prevention, detection and investigation of terrorist acts / I. A. Popov // Russian investigator. — 2013. — No. 19.
  7. Shaevich, A. the System of military threats to the security of the Russian Federation and its software // Orientir". — 2008. — No. 4.
-



## Проблема разграничения правового положения органов, учреждений и предприятий в системе военных организаций

© Трофимов М. В.,

кандидат юридических наук,  
сотрудник Центра исследования проблем  
российского права «Эквитас»

**Аннотация:** в статье автор осуществляет теоретическое обоснование необходимости разграничения правового положения органов, учреждений и предприятий в системе военных организаций, а также раскрывает возможности его применения для решения проблем прикладного характера.

**Ключевые слова:** правосубъектность государственных органов, правосубъектность военных организаций, виды военных организаций.

**Рецензент** — Ю. Н. Туганов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Данная работа призвана дополнить опубликованную ранее автором научную статью, раскрывающую концептуальные подходы к определению правосубъектности военных организаций<sup>1</sup>. Проведенное исследование позволило сделать вывод, что в теории юридической науки правосубъектность военных организаций определяется их разновидностью. Если учреждения и предприятия в системе военных организаций являются самостоятельными и производными от государства субъектами права, то органы (в отличие от учреждений наделены властными полномочиями<sup>2</sup>) есть дифференциация самого государства, поэтому юридически они неотличимы (и неотделимы) от него и поэтому могут наделяться самостоятельной правосубъектностью в исключительных случаях, если это способствует повышению эффективности выполнения возложенных на них задач. Однако на практике действующее законодательство не разграничивает правовое положение учреждений, органов и предприятий в системе военных орга-

низаций. Так, управление объединения, управление соединения и воинская часть Вооруженных Сил Российской Федерации (которые по своей правовой природе являются государственными органами) относят к федеральным казенным учреждениям<sup>3</sup>. К органам безопасности относят предприятия, образовательные, научные, медицинские, иные организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности<sup>4</sup>. Выявленные автором противоречия между теорией и практикой правовой регламентации участия военных организаций в правоотношениях требуют дополнительного исследования, чем и обусловлена актуальность данной статьи.

Проблема разграничения правового положения государственных организаций, наделенных и не наделенных властными полномочиями, а также предприятий в системе государственных органов возникла в начальный период развития Советского государства и права. Как утверждалось, «советское государство в отличие от буржуазного осуществляет единство политического и хозяйственного руководства. Поэтому различие между государственным предприятием и государственным учреждением — это

<sup>1</sup> Трофимов М. В. Концептуальные подходы к определению правосубъектности военных организаций // Военное право. 2017. № 4. С. 91—101.

<sup>2</sup> В общей теории права под государственным органом понимается звено государственного аппарата, участвующее в осуществлении определенных функций государства и наделенное в этой связи властными полномочиями // Матузов Н. И. Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М.: Юристъ, 2004.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности». Ст. 2.

различие двух видов внутри единого родового явления — госоргана»<sup>1</sup>. В соответствии с этой концепцией трансформируется само понятие государственных органов, к ним относят предприятия и учреждения в качестве хозяйственных и социально-культурных государственных органов<sup>2</sup>. Понимание государственного органа в теории права, а также гражданском, административном и государственном праве становится максимально широким. Можно констатировать, что закрепление в действующем законодательстве в качестве военных организаций различных по своей природе учреждений и предприятий является прямым следствием представлений о государственных органах, сложившихся в советский период развития государства и права.

Актуальность обозначенной проблемы для науки и практики в 1970-х констатировала Р. О. Халфина. Она указывала на необходимость различия в юридической науке «государственных органов, непосредственно осуществляющих функции власти, наделенных государственно-властными полномочиями, от других видов государственных предприятий и организаций»<sup>3</sup>. В современный период развития отечественной юридической науки наиболее фундаментальными исследованиями проблемы представляются работы В. Е. Чиркина и В. Г. Голубцова. В частности, В. Е. Чиркин предлагает различать органы публичной власти и учреждения публичной власти как отдельные юридические лица публичного права<sup>4</sup>. В. Г. Голубцов указывает на необходимость выделения самостоятельной организационно-правовой формы для государственных органов (предлагает именовать «публичное учреждение»), поскольку их статус не сводим к статусу учреждений<sup>5</sup>. В свою очередь, во-

енно-правовая наука не поддерживает современные тенденции в определении правосубъектности государственных органов<sup>6</sup>. В частности, по мнению И. В. Бараненковой, предприятия, образовательные, медицинские, иные организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности, относятся к государственным органам, поскольку все они принимают участие в реализации функций ФСБ России<sup>7</sup>.

Разграничение правового положения органов, учреждений и предприятий в системе военных организаций имеет непосредственное практическое значение. В частности, появляется возможность разрешить проблему критериев наделения тех или иных военных организаций (их подразделений) статусом юридического лица. Как уже было отмечено, учреждения и предприятия — самостоятельные и производные от государства субъекты права<sup>8</sup>, обладающие юридической личностью, в то время как государственные органы юридически не отличимы (и не отделимы) от него, наделение их статусом юридического лица допускается в исключительных случаях. Из этого следует практический вывод, что предприятия и учреждения (образовательные, научные, медицинские, иные организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности военных организаций) участвуют в правоотношениях в статусе юриди-

<sup>1</sup> Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 195.

<sup>2</sup> Трофимов М. В. Указ. соч. С. 97.

<sup>3</sup> Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 172.

<sup>4</sup> Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007.

<sup>5</sup> Голубцов В. Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 13.

<sup>6</sup> Бараненкова И. В. Правовое положение органов федеральной службы безопасности как казенных учреждений. М., 2012; Туганов Ю. Н. Павлушов Н. Ю. Финансово-правовой статус федеральных учреждений военной организации государства. М., 2016.

<sup>7</sup> Бараненкова И. В. Указ. соч. С. 24 — 25.

<sup>8</sup> Исследование правосубъектности государства показало, что критерием признания самостоятельности производных от него организаций (государственных органов, учреждений и предприятий) в качестве субъектов права является участие во властных и имущественных отношениях. Поскольку за учреждениями и предприятиями не закреплены властные полномочия, их самостоятельность в качестве субъектов права определяется самостоятельностью участия в имущественных отношениях, что влечет за собой статус юридического лица // Трофимов М. В. Указ. соч. С. 93—94.

ческого лица. В то же время остальные военные организации (их подразделения) являются по своей правовой природе государственными органами в их общетеоретическом понимании и функционируют, как правило, без статуса юридического лица. Наделение этих военных организаций (их подразделений) статусом юридического лица целесообразно только в том случае, если это способствует повышению эффективности деятельности. Основным критерием в этом случае, по всей видимости, на практике выступает необходимость вступать в имущественные отношения с внешними субъектами (государственные закупки; уплата налогов, страховых взносов). Для участия в имущественных отношениях с внутренними субъектами (оплата труда военнослужащих, гражданского персонала), а также возмещения вреда, причиненного военной организацией при осуществлении ее деятельности, достаточно ограничиться статусом получателя бюджетных средств, который регламентируется бюджетным законодательством. Следует также учитывать, что исследование опыта иностранных государств свидетельствует об отсутствии в зарубежном законодательстве и литературе положений о юридической личности у государственных органов, таковой наделяются исключительно учреждения<sup>1</sup>.

Еще одной проблемой прикладного характера, которую позволит разрешить разграничение правового положения органов, учреждений и предприятий в системе военных организаций, является отсутствие критериев наделения тех или иных военных организаций (их подразделений) статусом либо правоспособностью казенного учреждения. Как уже было отмечено, на практике статус казенных учреждений закреплён, в частности, за управлениями объединения, управлениями соединения и воинскими частями Вооруженных Сил Российской Федерации (которые по своей правовой природе являются государственными органами). Дело в том, что понятие «казенное учреждение» по своему содержанию выходит за рамки традиционного понимания в качестве

организационно-правовой формы юридического лица, поскольку в большей степени характеризует порядок финансового обеспечения различных по своей природе государственных организаций (как наделенных властными полномочиями, так и не наделенных) и регламентируется бюджетным законодательством. По нашему мнению, неоднозначное закрепление в российском законодательстве конструкции казенного учреждения является одним из обстоятельств, препятствующих разграничению правового положения государственных органов и учреждений, не осуществляющих непосредственно функции власти. Для подтверждения данного тезиса целесообразно рассмотреть исторические аспекты возникновения и развития правовых категорий «учреждение», «государственное учреждение», «бюджетное учреждение», «казенное учреждение». Следует отметить, что в российской юридической науке практически отсутствуют какие-либо исследования по данному вопросу, которые бы объединяли представления об учреждении как разновидности юридического лица и как государственном органе.

Наиболее обстоятельным исследованием правового положения государственных учреждений в современный период представляется работа Е. Г. Писаревой<sup>2</sup>. Так, данный автор в параграфе, посвященном генезису понятия «государственное учреждение», утверждает, что начиная с Германского гражданского уложения 1896 г. учреждения стали постепенно признаваться и получили свое нормативное закрепление, однако де-факто учреждения имеют более глубокие исторические корни. Далее Е. Г. Писарева описывает обстоятельства возникновения учреждений, акцентируя внимание на больницах, университетах и т.д. Несмотря на упоминание в диссертации о государственных органах как разновидности государственных учреждений, по своему содержанию исследование посвящено учреждениям, не наделенным властными полномочиями. Такое отношение к понима-

<sup>1</sup> Там же. С. 96.

<sup>2</sup> Писарева Е. Г. Государственные учреждения в системе субъектов финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов. 2011.

нию государственного учреждения объясняет В. Е. Чиркин. По его мнению «граждане обычно не видели различий между государственным органом и государственным учреждением, положения об учреждениях были распространены на некоторые государственные органы, которые действовали де-факто как юридические лица и в какой-то мере участвовали в гражданско-правовых отношениях (например, закупки имущества для армии, ответственность за ущерб)»<sup>1</sup>.

Анализ источников дореволюционного права не подтверждает позицию В. Е. Чиркина. Так, первым фундаментальным исследованием юридических лиц в Российской Империи, по мнению Л. Л. Гервагена<sup>2</sup>, является монография А. Евецкого «О юридических лицах» (1876 г.). В данной работе автор определяет учреждение (Stiftung) как наличность имущественных прав, которые добровольно приносятся первоначальным их субъектом на достижение определенной благотворительной цели<sup>3</sup>. Название учреждения происходит от слова *Stiftungen* (нем.), означающего установление, образованное путем частной благотворительности. Термины «установление» и «учреждение» в российской дореволюционной литературе являются синонимами<sup>4</sup>. При этом А. Евецкий отрицает юридическую личность за благотворительными учреждениями и, по сути, приравнивает их правовой статус к статусу государственных органов. По мнению ученого, «государство во всех отношениях представляет больницу, богадельню или другое какое-либо благотворительное учреждение, как и судебную палату или полицейское управление»<sup>5</sup>. Таким образом, один из основоположников теории учреждений в России для определения правового положения учреждений берет за основу статус государственных органов, а не наоборот, как утверждает В. Е. Чиркин. Позиция А.

Евецкого заслуживает внимания уже потому, что исторически государственные органы возникают раньше государственных учреждений. Следовательно, логично предположить, что внедрение в российское право правового института «учреждение», по своей природе предназначенного для улучшения благосостояния граждан, то есть фактически для достижения одной из задач государства<sup>6</sup>, опиралось на существующие к тому времени конструкции, производные от государства (в частности, государственные органы).

В дальнейшем точка зрения А. Евецкого не была поддержана учеными. В частности, Г. Ф. Шершеневич указывает, что юридическое лицо представляет собою учреждение в тех случаях, когда часть имущества предназначается для достижения известной цели, с полным юридическим обособлением<sup>7</sup>. Наиболее точно, на наш взгляд, правовую природу учреждения обозначил В. М. Хвостов. «Если же воля социального целого раз и навсегда определяется извне каким-либо лицом, которое учреждает это целое и затем остается в стороне от него, то юридическое лицо именуется учреждением. Например, кто-либо жертвует сумму денег на содержание публичной библиотеки, которая затем управляется на основании предначертанных для нее при ее основании правил и является самостоятельным субъектом права»<sup>8</sup>. Следует отметить, что в отличие от теории законодательство Российской империи субъектами права признавало лишь отдельные учреждения: епархиальные начальства, монастыри и церкви; кредитные установления; богоугодные заведения; ученые и учебные заведения<sup>9</sup>, и только при наличии разрешения государственного органа<sup>10</sup>. Остальные благотворительные учреждения фактически функционировали (участвовали в имущественных отношениях) в правовом

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 217.

<sup>2</sup> Герваген Л.Л. О юридическом лице. СПб., 1888. С. 89.

<sup>3</sup> Евецкий А. О юридических лицах. Киев. 1876. С. 21.

<sup>4</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 2008. С. 101.

<sup>5</sup> Евецкий А. Указ. соч. С. 25.

<sup>6</sup> Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1908. С. 11.

<sup>7</sup> Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 1. М., 1914. С. 150.

<sup>8</sup> Хвостов А. В. Общая теория права. Элементарный очерк. М., 1905. С. 181 — 182.

<sup>9</sup> Свод законов Российской империи : т. X : ст. 698.

<sup>10</sup> Шершеневич Г.Ф. Указ соч. С. 152.



статусе, аналогичном статусу государственных органов, т.е. без статуса юридического лица. Интересно, что понятие учреждения в начале XX в. было чуждо английскому и французскому праву<sup>1</sup>.

Определенный интерес представляют следующие идеи А. Евецкого: «достижение благотворительных целей может быть обставлено с материальной стороны различным образом: оно может производиться или путем ежегодных определенных ассигновок со стороны государства или же путем эксплуатации постоянных фондов, составляющих экономическое обоснование данного учреждения. В первом случае не может быть никакого повода считать то или другое учреждение юридическим лицом, так как существует неразрывно постоянная связь между этим учреждением и государством как субъектом имущественных средств, составляющих основу заведения. Совсем другое дело мы наблюдаем в том случае, когда благотворительным учреждением является как бы самостоятельная наличность имуществ»<sup>2</sup>. Таким образом, А. Евецкий обозначил существовавшие в тот исторический период формы финансового обеспечения деятельности учреждений и настаивал на отсутствии юридической личности у учреждений, финансируемых из бюджета.

Между тем, представления об обособленном имуществе как признаке учреждения проникают в государственное право и косвенно влияют на теорию государственных органов. Так, Н. М. Коркунов (1892 г.) определяет государственные органы как государственные учреждения, которые предполагают сочетание личных и материальных сил, так как акты властвования могут быть осуществлены только людьми и при том для осуществления их необходимы материальные средства<sup>3</sup>. Следует констатировать, что данная тенденция не получила своего развития, государственное и административное право сохранили собственное понимание термина «учреждение», отличное от

гражданско-правовых воззрений. Так, перед самой революцией (1915 г.) А. И. Елистратов определял государственные учреждения как совокупность должностных лиц, группируемых по их компетенции в государственной деятельности<sup>4</sup>. Таким образом, термин «государственное учреждение» обозначал скорее бюрократическое (сложное) устройство государственных органов, под которыми понимались в тот исторический период должностные лица и их совокупности<sup>5</sup>. По справедливому мнению А. И. Елистратова, «исторический процесс формирования государственных учреждений связан с постепенным переходом публичной власти от абсолютного монарха к занимающим в отношении к нему более или менее самостоятельное положение группам должностных лиц»<sup>6</sup>. К тому же, в отличие от благотворительных учреждений, русское дореволюционное право отрицало наличие у государственных учреждений юридической личности<sup>7</sup>.

В качестве промежуточного вывода следует отметить, что термин «учреждение» в российском дореволюционном праве имел различное значение по отношению государственным учреждениям (органам) и иным (благотворительным) учреждениям. Сущностной характеристикой государственного органа как учреждения признавалось бюрократическое (сложное) устройство, в то время как для благотворительных учреждений определяющим в теории права признавалось наличие обособленного имущества, выделенного учредителем для достижения определенной цели, с полным юридическим обособлением. На практике многие благотворительные учреждения функционировали как государственные учреждения, поскольку финансовое обеспечение деятельности большинства благотворительных учреждений осуществлялось в режиме сметно-бюджетного финансирования, т.е. путем выделения средств из бюджета государства

<sup>1</sup> Там же. С. 150.

<sup>2</sup> Евецкий А. Указ. соч. С. 26.

<sup>3</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1892. С. 260.

<sup>4</sup> Елистратов А. И. Очерк государственного права (конституционное право). М., 1915. С. 31.

<sup>5</sup> Трофимов М.В. Указ. соч. С. 96.

<sup>6</sup> Елистратов А.И. Указ соч. С. 31.

<sup>7</sup> Трофимов М.В. Указ. соч. С. 96.



или местного самоуправления<sup>1</sup>. В этой связи перед юридической наукой возникает проблема объединения конструкции финансового обеспечения деятельности различных по своей правовой природе учреждений в рамках некоего общего понятия.

После 1917 г., в советский период развития государства и права данная проблема была решена путем признания всех без исключения учреждений государственными органами и наделения самих государственных органов юридической личностью<sup>2</sup>, что и послужило предпосылкой формирования в законодательстве конструкции «учреждения, состоящего на государственном бюджете»<sup>3</sup> — предшественника бюджетного учреждения и современного казенного учреждения. Однако по мере развития общественных отношений в Советском государстве представителям юридической науки и практики стала очевидна разница в правовой природе государственных органов, осуществляющих функции власти, и так называемых «хозяйственных и социально-культурных государственных органов». Советские теоретики права А. С. Венедиктов и С. Н. Братусь предпринимают попытку разрешить данную проблему путем разграничения административной и гражданской правосубъектности «госорганов»<sup>4</sup>. Так, по мнению А. С. Венедиктова, «каждый госорган, выполняя возложенные на него государством задачи и управляя представленным ему государством для этой цели имуществом, является субъектом административного права. В то же время отнюдь не каждый госорган является субъектом гражданского права (юридическим лицом)»<sup>5</sup>. Как отмечает Р. О. Халфина, «в дальнейшем в юридической науке проводилось строгое различие государственных органов, непо-

средственно осуществляющих функции власти, наделенных государственно-властными полномочиями, от других видов государственных предприятий и организаций»<sup>6</sup>. Вместе с тем, теоретическое обоснование необходимости разграничения правосубъектности государственных организаций не оказало влияния на действующее законодательство, которое государственные органы и государственные учреждения вплоть до 1995 г. именовало однообразно — «учреждение, состоящее на государственном бюджете»<sup>7</sup>. Правовое регулирование финансового обеспечения деятельности таких учреждений было единым (правовой режим сметно-бюджетного финансирования<sup>8</sup>). С 1995 г. понятие «учреждение, состоящее на государственном бюджете» исчезает из оборота и заменяется термином «бюджетное учреждение»<sup>9</sup>.

Рассматриваемая проблема сохраняет актуальность до настоящего времени. Как уже отмечалось автором<sup>10</sup>, в законодательстве на основе теоретического подхода, разработанного А. В. Улюкаевым<sup>11</sup>, предпринята попытка разграничения правового положения бюджетных учреждений (автономные, бюджетные, казенные учреждения). Однако в основу выделения казенных учреждений был положен критерий ведомственной принадлежности, а не характер деятельности (управленческое, социально-культурное), в связи с чем реформу никак нельзя считать удачной в плане определения правосубъектности государственных органов. Основные современные теоретические подходы к определению правосубъектности государственных органов также были обозначены автором<sup>12</sup>.

Таким образом, относительно критериев наделения тех или иных военных организаций (их подразделений) статусом либо пра-

<sup>1</sup> Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права. М., Ярославль, 1889. С. 248—337.

<sup>2</sup> Трофимов М.В. Указ. соч. С. 97.

<sup>3</sup> О хозяйственных операциях учреждений, состоящих на государственном бюджете РСФСР : декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 27 сент. 1926 г.

<sup>4</sup> Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 95 — 115.

<sup>5</sup> Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. М.-Л., 1948. С. 624.

<sup>6</sup> Халфина Р. О. Указ. соч. С. 172.

<sup>7</sup> ГК РСФСР.

<sup>8</sup> Ровинский Н. Н. Государственный бюджет СССР. М., 1944. С. 185 — 205.

<sup>9</sup> ГК РФ.

<sup>10</sup> Трофимов М.В. Указ. соч. С. 98.

<sup>11</sup> Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики. М., 2004.

<sup>12</sup> Трофимов М.В. Указ. соч. С. 98.

воспособностью казенного учреждения следует сказать следующее. Учреждения (образовательные, научные, медицинские, иные организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности военных организаций) являются самостоятельными субъектами права, юридическими лицами и обладают статусом казенного учреждения (в данном случае мы говорим о казенном учреждении как об организационно-правовой форме юридического лица). В свою очередь, военные организации (их подразделения), которые относятся по своей правовой природе к государственным органам, могут функционировать как в статусе юридического лица, так и без такового. Однако в любом случае на них распространяются положения бюджетного законодательства, касающиеся казенных учреждений. В этой ситуации словосочетание «казенное учреждение» выступает в значении бюджетной конструкции финансового обеспечения деятельности, следовательно, мы можем говорить исключительно о наделении правоспособностью казенного учреждения.

Следует отметить, что какая-либо организационно-правовая форма для участия в правоотношениях военными организациями, являющимися государственными органами, не требуется, что закреплено действующим законодательством. Так, согласно ст. 124 — 125 ГК РФ Российская Федерация выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с гражданами и юридическими лицами; от ее имени выступают органы государственной власти. К получателям бюджетных средств в соответствии с бюджетным законодательством (ст. 6 БК РФ) относятся государственные органы, казенные учреждения (рассматриваются как различные субъекты). Налоговое законодательство (ст. 333.35 НК РФ) освобождает государственные органы от уплаты государственной пошлины.

Особую группу в системе военных организаций составляют предприятия. Как уже было отмечено, закрепление в действующем законодательстве предприятий в качестве военных организаций является прямым следствием представлений о государствен-

ных органах, сложившихся в советский исторический период. В дальнейшем юридическая наука отграничила государственные органы, непосредственно осуществляющие функции власти, от государственных предприятий<sup>1</sup>, что (в отличие от ситуации с учреждениями) оказало существенное влияние на законодательство, которое выразилось в признании государственных предприятий в качестве самостоятельного вида юридических лиц (ст. 24 ГК РСФСР 1964 г.). Современные теоретики правового положения государственных предприятий В. В. Бараненков, В. А. Федотов, Д. А. Кондакови др.<sup>2</sup> склоняются к признанию за государственными предприятиями правовой природы юридических лиц, а не государственных органов, с чем целесообразно согласиться. Действующее законодательство определяет государственные предприятия как коммерческие организации (ст. 113 ГК РФ). Предприятия в системе военных организаций в своей деятельности руководствуются общероссийскими нормами, регламентирующими деятельность государственных предприятий.

Таким образом, закрепление в действующем законодательстве в качестве военных организаций различных по своей природе учреждений и предприятий является следствием представлений о государственных органах, сложившихся в советский период развития государства и права, которые

<sup>1</sup> Халфина Р. О. Указ. соч. С. 172.

<sup>2</sup> Бараненков В. В. Юридическая личность военных организаций : монография. М., 2008; Гараев И. Г. Государственные унитарные предприятия как субъекты финансового права : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск. 2011; Городняя А. В. Правовое регулирование деятельности государственных унитарных предприятий : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004; Кондаков Д. А. Правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Малинина Л. Ю. Государственные унитарные предприятия: правовые проблемы создания и деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2007; Федотов В. А. Управление финансами федеральных государственных унитарных предприятий Министерства обороны Российской Федерации : на примере судоремонтных предприятий Военно-Морского Флота : дис. ... канд. экон. наук. Ярославль. 2004.

в настоящее время утратили свою актуальность. С учетом теоретических выводов, сформулированных ранее автором<sup>1</sup>, в системе военных организаций целесообразно выделять государственные органы, государственные учреждения, а также государственные предприятия. Разграничение правового положения государственных органов и государственных учреждений в системе военных организаций позволит разрешить ряд проблем прикладного характера, среди которых наиболее важными представляются отсутствие критериев наделения тех или иных военных организаций (их подразделений) статусом юридического лица, а также статусом либо правоспособностью казенного учреждения. В соответствии с действующим законодательством какая-либо организационно-правовая форма для участия правоотношениях военными организациями, являющимися государственными органами, не требуется. В свою очередь, предприятия являются коммерческими организациями, в основе их правосубъектности лежит теория юридических лиц, а не государственных органов, правовое положение таких предприятий определяется общероссийскими нормами.

#### Библиография

1. Бараненков, В. В. Юридическая личность военных организаций : монография / В. В. Бараненков. — М., 2008. — 370 с.
2. Бараненкова, И. В. Правовое положение органов федеральной службы безопасности как казенных учреждений : монография / И. В. Бараненкова. — М., 2012. — 152 с.
3. Братусь, С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве / С. Н. Братусь. — М., 1947. — 362 с.
4. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. — М.-Л., 1948. — 839 с.
5. Гараев, И. Г. Государственные унитарные предприятия как субъекты финансового права : дис. ... канд. юрид. наук / И. Г. Гараев. — Челябинск, 2011.
6. Герваген, Л. Л. Развитие учения о юридическом лице / Л. Л. Герваген // Журнал гражданского и уголовного права. — 1888. — Книга десятая, декабрь.
7. Голубцов, В. Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. Г. Голубцов. — М., 2008.
8. Городняя, А. В. Правовое регулирование деятельности государственных унитарных предприятий : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Городняя. — Казань, 2004.
9. Евецкий, А. О юридических лицах / А. О. Евецкий. — Киев, 1876. — 64 с.
10. Елистратов, А. И. Очерк государственного права (конституционное право) / А. И. Елистратов. — М., 1915. — 166 с.
11. Кондаков, Д. А. Правовое положение государственных и муниципальных унитарных предприятий : дис. ... канд. юрид. наук / Д. А. Кондаков. — М., 2009.
12. Коркунов, Н. М. Русское государственное право. Т. 1 / Н. М. Коркунов. — СПб., 1892. — 402 с.
13. Малинина, Л. Ю. Государственные унитарные предприятия: правовые проблемы создания и деятельности : дис. ... канд. юрид. наук / Л. Ю. Малинина. — Самара, 2007.
14. Матузов, Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М. : Юристъ, 2004. — 512 с.
15. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — М. 2008.
16. Ровинский, Н. Н. Государственный бюджет СССР / Н. Н. Ровинский. — М. 1944. — 468 с.
17. Писарева, Е. Г. Государственные учреждения в системе субъектов финансового права : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Г. Писарева. — Саратов, 2011.
18. Тарасов И. Т. Очерк науки финансового права / И. Т. Тарасов. — М., Ярославль, 1889. — 211 с.
19. Тарасов, И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву / И. Т. Тарасов. — М., 1908. — 160 с.
20. Трофимов М. В. Концептуальные подходы к определению правосубъектности военных организаций // Военное право. — 2017. — № 4.
21. Туганов, Ю. Н. Финансово-правовой статус федеральных учреждений военной организации государства : монография / Ю. Н. Туганов, Н. Ю. Павлушов. — М. : Граница, 2016. — 124 с.
22. Улюкаев А. В. Проблемы государственной бюджетной политики / А. В. Улюкаев. — М., 2004. — 544 с.
23. Федотов, В. А. Управление финансами федеральных государственных унитарных предприятий Министерства обороны Российской Федерации : на примере судоремонтных предприятий Военно-морского флота : дис. ... канд. экон. наук / В. А. Федотов. — Ярославль, 2004.
24. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. — М., 1974. — 351 с.
25. Хвостов, А. В. Общая теория права. Элементарный очерк / А. В. Хвостов. — М. 1905. — 211 с.

<sup>1</sup> Трофимов М. В. Указ. соч. С. 91—101.

26. Чиркин, В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. — М., 2007. — 352 с.

27. Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 1 / Г. Ф. Шершеневич. — М., 1914. — 483 с.

## The problem of delineation of the legal status of authorities, institutions and enterprises in the system of military organizations

© Trofimov M. V.,

candidate of legal sciences, employee of the center of research of problems Russian Law Equitas

**Annotation:** in the article the author realizes the theoretical substantiation of the need to distinguish the legal status of authorities, institutions and enterprises in the system of military organizations, and also reveals the possibilities of its application for solving problems of an applied nature.

**Keywords:** the legal personality of state bodies, the legal personality of military organizations, and the types of military organizations.

### Bibliography

1. Baranenko, V. V. the Legal personality of military organizations : monograph / V. V. Baranenko. — М., 2008. — 370 p.
2. Baranenkova I. V. Legal status of bodies of Federal security service, as state-owned institutions : monograph / I. V. Baranenkova. — М., 2012. — 152 p.
3. Bratus, S. N. Legal entity in the Soviet civil law / S. N. Bratus. — М., 1947. — 362.
4. Venediktov A. V. State the socialist property / the A.V. Venediktov. — М.-Л., 1948. — 839 p.
5. Garayev, I. G. State unitary enterprises as subjects of financial law : dis. kand. the faculty of law. Sciences / I. G. Garayev. — Chelyabinsk, 2011.
6. Herwegen, L. L. Development of the doctrine of the legal entity / Herwagen L. L. // Journal of civil and criminal law. — 1888. — Book tenth of December.
7. Golubtsov, V. G. Russia's role in property relations regulated by civil legislation : author. dis. ... d-RA yurid. Sciences / V. G. Golubtsov. — М., 2008.
8. Gorodnyaya, A. V. Legal regulation of activity of state unitary enterprises : dis. kand. the faculty of law. Sciences / A. V. Gorodnyaya. — Kazan, 2004.
9. Awecki, A. On legal entities / A. O. Ewatski. — Kiev, 1876. — 64 p.
10. Elistratov, A. I. Sketch of public law (constitutional law) / A. I. Elistratov. — М., 1915. — 166 p.
11. Kondakov, D. A. the Legal status of state and municipal unitary enterprises : dis. kand. the faculty of law. Sciences / D. A. Kondakov. — М., 2009.
12. Korkunov, N. M. Russian state law. Т. 1 / N. M. Korkunov. — SPb., 1892. — 402 p.
13. Malinin, L. Y. the State unitary enterprise: legal problems of creation and activity : dis. kand. the faculty of law. Sciences / L. Y. Malinin. — Samara, 2007.
14. Matuzov, N. I. the Theory of state and law : textbook / N. I. Matuzov, A. V. Malko. — М. : Yurist, 2004. — 512 p.
15. Ozhegov, S. I. Dictionary of Russian language / S. I. Ozhegov. — М. 2008.
16. Rovinsky, N. N. The state budget of the USSR / N. N. Rovinsky. — М. 1944. — 468 с.
17. Pisareva, E. G. Public institutions in the system of subjects of financial law : dis. ... d-RA yurid. Sciences / E. G. Pisarev. — Saratov, 2011.
18. Tarasov I. T. essay on the science of financial law / I. T. Tarasov. — Moscow, Yaroslavl, 1889. — 211 с.
19. Tarasov, I. T. Lectures on police (administrative) law / I. T. Tarasov. — М., 1908. — 160 с
20. Trofimov M. V. Conceptual approaches to the definition of the legal personality of military organizations // Military law. 2017. No. 4.

21. Tuganov, Yu. N. The financial and legal status of the Federal agencies of the military organization of the state : monograph / Yu. N. Tuganov, N. Yu Paulushof. — M. : Border, 2016. — 124 p.
  22. Ulyukaev A.V. problems of state budgetary policy .In. Uluca-EV. — M., 2004. — 544 p.
  23. Fedotov, V. A. financial Management of the Federal state unitary enterprises of the Ministry of defence of the Russian Federation : the example sudore-Monthan companies Navy : dis. kand. Ekon. Sciences / V. A. Fedotov. — Yaroslavl. 2004.
  24. Halfina R. O. General doctrine on legal relations / R .About. Regulation. — M., 1974. — 351 p
  25. Tails, A.V. General theory of law. Basic essay / the A.V. Tails. — M. 1905. — 211 c.
  26. Chirkin, V. E. Legal person of public law / V. E. Chirkin. — M., 2007. — 352 p.
  27. Shershenevich G. F. the Textbook of Russian civil law. Vol. 1 / G. F. Shershenevich. — M., 1914. — 483 p.
-



## История военного права и военного законодательства

### Комплектование Рабоче-Крестьянской Красной Армии военно-медицинскими кадрами в довоенный период (1917 — 1941): историко-правовой аспект

© Сингилевич Д. А.,

профессор кафедры маркетинга в сфере науки и технологий Московского политехнического университета, доцент, кандидат военных наук

© Мусаилов Г.Р.,

магистрант кафедры конституционного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы

**Аннотация:** в статье рассматривается деятельность Советского правительства в период с 1917 по 1941 годы, во время Гражданской войны и в предвоенный период направленная на правовое обеспечение комплектования вооруженных сил военно-медицинскими кадрами.

**Ключевые слова:** военно-санитарная служба, мобилизация, военная медицина, источники комплектования.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

Всестороннее обеспечение деятельности вооруженных сил является одним из важнейших условий поддержания их боевой готовности. Рассматриваемые в данной статье правовые аспекты комплектования вооруженных сил военно-медицинскими кадрами затрагивают два вида обеспечения: кадровое и медицинское.

Особый статус военных медиков в России существовал с момента создания регулярной армии. В императорской армии медики относились не к офицерам, а к военным чиновникам, в РККА и в Советской Армии медики причислялись сначала к административному составу, а затем для них был установлен свой — медицинский состав в начальствующем (офицерском) составе. Такое деление офицерского корпуса на составы по войскам и специальностям было отменено Положением о прохождении воинской службы офицерским составом ВС СССР<sup>1</sup> 1985 г. С этого времени военные ме-

дики отличаются только добавлением к воинскому званию слов «медицинской службы».

Особенности прохождения службы военными медиками и их положение в командном составе РККА обусловили особые подходы к комплектованию ими Вооруженных Сил.

Существующее в настоящее время определение понятия «комплектование вооруженных сил»<sup>2</sup>, в полной мере относится к Вооруженным Силам Советской республики и СССР в рассматриваемый период.

Смена государственного строя и присущей ему военной организации обусловила значительные трудности при создании вооруженных сил Советской республики, зачатками которых явились отряды Красной гвардии.

прохождении воинской службы офицерским составом Вооруженных Сил СССР».

<sup>2</sup> Военная энциклопедия. Том 4. М.: Воениздат, 1999.

<sup>1</sup> Постановление Совета Министров СССР от 18 марта 1985 г. № 240 «Об утверждении Положения о

Объявив в декабре 1917 года о создании Красной гвардии<sup>1</sup> и положив в основу ее комплектования принципы добровольного поступления на военную службу и выборности командиров, руководство Советской России в скором времени пришло к выводу, что с такой армией в разгорающейся Гражданской войне победы не одержать. Было принято решение о создании качественно новых вооруженных сил — Рабоче-крестьянской Красной Армии и Рабоче-крестьянского Красного Флота, объявив об этом соответственно декретами Совета народных комиссаров (далее — Совнарком или СНК) от 28 января и 14 февраля 1918 г.

Поддержание создаваемых Вооруженных Сил в готовности к боевым действиям требовало соответствующих видов обеспечения. Опыт Первой мировой войны, совершенствование военной техники и изменения в способах ведения военных действий обусловили возросшее значение военной медицины. Поэтому с первых дней формирования вооруженных сил Советской Республики вопрос медицинского или, согласно терминологии того периода, санитарного обеспечения, приобрел особое значение.

Формирование военно-санитарных учреждений и органов управления санитарным обеспечением началось на основе учреждений и организаций старой армии, с использованием не только её материальной, но правовой базы.

К октябрю 1917 г. в России была сформирована система управления санитарным обеспечением действующей армии, во главе которой стояло Главное военно-санитарное управление (ГВСУ), функционировало большое количество госпиталей, лазаретов, военно-санитарных поездов, созданных в большинстве случаев на общественных началах и под эгидой Красного Креста. Была организована подготовка врачей и среднего медицинского персонала — лекарских помощников и медсестер. В состав соединений и частей были введены медицинские подразделения и должности медицинских спе-

циалистов: врачей, среднего и младшего медперсонала, в том числе санитаров и носильщиков для выноса раненных с поля боя и оказания им первой помощи.

Новое руководство России воевать не планировало и готовилось к заключению мира с центральными державами, в связи с чем приказами Народного Комиссариата по военным делам (Наркомвоен) от 23 января 1918 г. было объявлено о прекращении до особого распоряжения призыва на военно-санитарную службу лиц санитарного персонала и приема солдат в фельдшерские ученики в войсках и военно-врачебных заведениях, Кроме того, лекарские помощники (младшие и старшие) и фармацевты (независимо от ученой степени и занимаемой должности), состоявшие на военно-санитарной службе, были уравнены в правах и стали считаться: лекарские помощники — солдатами специалистами, а фармацевты — «военнослужащими специалистами».

Также приказом Наркомвоена от 23 января 1918 г. особый отдел бывшей императрицы Александры Федоровны был преобразован в Главный санитарный отдел РККА. К этому времени руководство ГВСУ было передано коллегии, назначенной декретом СНК от 4 декабря 1917 г. Приказом от 29 января 1918 г. «Об учреждении Санитарного Отдела для обслуживания врачебно-санитарных нужд Рабоче-крестьянской Красной Армии» был образован Санитарный отдел РККА, который подчинялся коллегии, состоял из Главного санитарного отдела и местных отделов и организовывался «на тех же началах, как и социалистическая армия, а именно: на началах добровольной службы медицинских работников и преданности их делу Советской власти». При этом в случае недостатка медицинских работников они могли назначаться из расформировываемых частей и учреждений и из резерва медицинского персонала.

Главный санитарный отдел образовывался из военно-санитарной секции Совета медицинских коллегий, состоявшего из медицинских коллегий всех народных комиссариатов и являвшегося

<sup>1</sup> Обращение Верховного Главнокомандующего Н.Крыленко от 29 декабря 1917 г. «О создании революционной народно-социалистической армии».

высшим медицинским органом Советской Республики.

Постановлением СНК от 11 июля об учреждении Народного комиссариата здравоохранения (Наркомздрава) и декретом СНК от 18 июля 1918 г. об утверждении Положения о нем ГВСУ передавалось в его ведение. Постановлением СНК от 29 августа объявлялось о слиянии Главного Военно-Санитарного Управления с Народным Комиссариатом Здравоохранения и преобразовании его в отдел Наркомздрава на правах других самостоятельных отделов и наименовании его «Военно-Санитарным Отделом». Приказом Революционного военного совета Республики от 28 ноября 1918 г. № 311 было закреплено, а постановлением Совета рабоче-крестьянской обороны от 2 января 1920 г. подтверждено двойное подчинение ГВСУ, которое, находясь на правах отдела в составе Наркомздрава, являлось военным учреждением, руководствовалось распоряжениями военного ведомства и комплектовалось в порядке, установленном приказами Наркомвоена и Реввоенсовета. В связи с реорганизацией центрального аппарата военного управления по приказу РВС СССР от 28 марта 1924 г. № 446/96 ГВСУ получило наименование Военно-санитарного управления. Двойное подчинение Управления сохранялось до 7 августа 1929 г., когда постановлением ЦИК и СНК СССР оно было передано Наркомвоенмору. По положению об НКО СССР от 22 ноября 1934 г. получило наименование Санитарного управления РККА, с 1939 года — Санитарного управления Красной Армии. В 1941 г. Санитарное управление было реорганизовано в Главное военно-санитарное управление. Его органами в войсках являлись санитарные управления и отделы военных округов, фронтов, армий, дивизий, которые в оперативном отношении подчинялись командованию соответствующего объединения.

Первыми штатами пехотной (стрелковой) дивизии<sup>1</sup> в ее составе предусматривались санитарный отдел во главе с дивизионным врачом, дивизионный лазарет, полевой подвижной госпиталь, эпидемический, дезинфекционный, санитарно-гигиенический отряды и военно-санитарный транспорт; в стрелковой бригаде — бригадный врач, перевязочный и дезинфекционный отряды и военно-санитарный транспорт, в полку — перевязочный отряд. В дальнейшем с учетом опыта ведения боевых действий в бригаде создавался бригадный лазарет<sup>2</sup>, являвшийся первым звеном в военно-полевой системе стационарных лечебных заведений. Дивизионный врач осуществлял связь между перевязочными отрядами, ему подчинялись все приписанные к дивизии гражданские санитарные учреждения.

В кратчайший срок была создана новая система санитарного обеспечения армии, предусматривавшая приближение хирургической помощи к линии фронта, медицинскую сортировку раненых и больных, ограничение эвакуации больных инфекционными болезнями за пределы фронта. Вместе с тем после проведения организационных мероприятий необходимо было укомплектовать созданные медицинские подразделения соответствующими специалистами.

Так как прием на военную службу в добровольном порядке не обеспечил качественное и количественное укомплектование РККА, постановлением ВЦИК от 29 мая 1918 г. «О принудительном наборе в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию», в качестве основного источника комплектования был нормативно закреплен призыв на военную службу. Добровольное поступление на службу не отменялось, а рассматривалось как дополнительный источник комплектования.

Первым целевым правовым актом по призыву на военную службу медицинских специалистов стал декрет СНК от 29 июля

<sup>1</sup> Приказы Наркомвоена от 20 апреля № 294 и от 26 апреля № 308 РВСР № 220/34 от 13 ноября 1918 г.

<sup>2</sup> Приказ РВСР от 10 октября 1919 г. № 1652/352.

1918 г. «О призыве и приеме на военную службу бывших офицеров, врачей, фельдшеров, лекарственных помощников и военных чиновников». За ним последовали декреты от 29 августа, 12 ноября и 28 декабря 1918 г., касавшиеся только призыва медиков и фармацевтов.

Согласно данным декретам, принятые на военную службу медицинские врачи, фармацевты, лекарские помощники и зауряд-врачи, зачислялись в резервы соответствующих окружных военно-санитарных управлений и затем распределялись по войсковым частям и врачебно-санитарным учреждениям. Они должны были пробыть на действительной военной службе в течение одного года, при этом им отпускались все виды довольствия по занимаемым должностям.

В целях поддержания на необходимом уровне медицинского обслуживания населения и функционирования медицинских учреждений, постановлением Наркомздрава от 14 сентября 1918 г. «О врачебных и фармацевтических должностях, освобождающих от призыва при мобилизации» был определен соответствующий перечень. Декретами о призыве врачей, изданными после выхода этого постановления, предусматривалось, что принятые на действительную военную службу как по данным декретам, так и по декретам от 29 июля и 29 августа 1918 г. медицинские врачи могут быть откомандированы в учреждения, в которых они исполняли должности до приема на службу. Названный перечень дважды дополнялся в 1919 г.

Ухудшение в 1919 г. ситуации на фронтах Гражданской войны увеличивающиеся эпидемии, огромная убыль медицинского персонала и, как следствие, исключительно тяжелое положение санитарного дела в войсках, вынудили руководство Советской Республики обратиться к призыву на действительную военную службу врачей более ранних сроков рождения, женщин-врачей, студентов-медиков, слушателей медицинских учебных заведений, имеющих среднее медицинское образование

(фельдшеров, лекарственных помощников). Кроме того, в 1919 г. начали призывать зубных врачей (дантистов) и лекарственных помощников, а с 1 октября к исполнению медицинских и санитарных обязанностей стали привлекать иностранных подданных, получивших медицинское образование в России.

Формируемая система комплектования требовала упорядочения организации и ведения учета медицинских специалистов. Приказом РВС от 9 января 1920 г. № 29 учет и регистрация санитарного персонала, проживающего в уездах, были возложены на уездные отделы здравоохранения, которые также отвечали за организацию санитарного надзора и лечебного обслуживания частей войск, команд, учреждений и заведений военного ведомства, не имеющих штатных врачей.

В 1920 г. основные сражения Гражданской войны были закончены или близились к завершению. Необходимо было приступить к мирному строительству, при этом проблем в санитарном обеспечении, как Красной Армии, так и гражданского населения не стало меньше. Ввиду значительного некомплекта врачей и также большой потребности в них в ближайшем будущем, руководством Советской республики были приняты решения:

— об ускоренном выпуске врачей за счет мобилизации студентов-медиков в порядке трудовой повинности и организации усиленных занятий с расчетом произвести выпуск 1 января 1921 г.;

— об освобождении от трудовых мобилизаций медицинского персонала, как уже состоящего на службе в Красной Армии, так и находящегося на учете Наркомздрава и работающего в настоящее время по своей специальности в советских учреждениях;

— о прекращении действия отсрочек по призыву, выданных лицам медицинского персонала, и о порядке откомандирования с военно-санитарной службы медицинских работников;

— о мобилизации студентов медиков и медичек всех курсов медицинских факультетов всех университетов и Военно-

Медицинской Академии для завершения обучения в вузах.

С прекращением военных действий и переходом Советской Республики к мирному строительству встал вопрос об откомандировании из Красной Армии тех врачей, которые в момент напряженной боевой обстановки 1919—1920 годов были призваны в ее ряды, не завершив профессиональную подготовку. В целях предоставления названным врачам возможности окончить обучение Совет обороны 6 июля 1921 г. постановил откомандировать из Красной Армии врачей 1919 и 1920 годов выпуска.

Переход от военных действий к мирной жизни обусловил изменение правовых основ прохождения военной службы, в том числе и вопросов комплектования Красной Армии военно-медицинскими кадрами. Постановлением Совета обороны от 2 августа 1922 г. была установлена «комплектация Красной Армии и Флота медперсоналом (врачами, зубными врачами, фармацевтами и лекарскими помощниками), кроме привлечения на обязательную военно-санитарную службу, также в порядке добровольной службы в пределах установленного для Красной Армии контингента».

Данным постановлением также определялось, что «Порядок и условия приема на военно-санитарную службу устанавливаются инструкцией, вырабатываемой Народным Комиссариатом Здравоохранения по согласованию с Революционным Военным Советом Республики».

Данной Инструкцией определялось, что после двухмесячного прохождения военной службы по призыву, положительной аттестации и успешного подтверждения своей квалификации военный врач дальнейшую службу проходил на положении начальствующего состава.

Такой подход к приему на военную службу врачей и прохождения ими службы сохранился и в дальнейшем. Так Законом СССР 1925 г. «Об обязательной военной службе» предусматривалось, что «окончившие высшие медицинские и

ветеринарные учебные заведения после двухмесячной службы в качестве рядовых красноармейцев проходят дальнейшую службу в Рабоче-Крестьянской Красной Армии согласно особому положению, устанавливаемого Народным Комиссариатом по Военным и Морским Дела́м». В этом же Законе, но в редакции 1928 г., срок непрерывной службы увеличивался до девяти месяцев, после чего «лица, окончившие высшие медицинские и ветеринарные учебные заведения и техникумы, независимо от рода войск, в котором они проходят службу, подвергаются испытанию на звание среднего начальствующего состава запаса РККА». В следующей редакции Закона от 1930 г. срок непрерывной службы, после которой выпускники медицинских высших и средних учебных заведений подвергаются испытанию, увеличился до года.

Вышеназванными законами военные медики были выделены в медицинский состав в начальствующем составе РККА, который включал также: командный, политический, административный и ветеринарный составы.

Проведенная после Гражданской войны в двадцатые годы реформа РККА<sup>1</sup> привела к сокращению объединений, соединений и воинских частей, а оставшиеся дивизии, бригады, полки переводились на штаты мирного времени. Вместе с ними сокращались и переводились и военно-санитарные учреждения и подразделения.

Так, если в 1920 г. Красную Армию обслуживало 1149 госпиталей, лазаретов и других лечебных заведений, то в сентябре 1922 г. число лечебных заведений армии и флота сократилось до 178. В стрелковой дивизии по штатам мирного времени оставались: управление санитарной части с дивизионным врачом, дивизионный госпиталь, при каждой бригаде — санитарная часть с бригадным врачом, бригадный лазарет с главным врачом, банно-прачечный отряд.

<sup>1</sup> О точных временных границах ее проведения до настоящего времени у военных историков не сложилось общего мнения.



Для укомплектования оставшихся после завершения реформы медицинских учреждений и лечебных заведений не требовалось такого количества врачей как во время Гражданской войны, что позволило перейти к подготовке и накоплению военно-медицинского резерва. Открытие в каждом медицинском учебном заведении военных кафедр, создание окружных, армейских и дивизионных курсов и школ обеспечило подготовку врачей, фельдшеров и санинструкторов в требуемом количестве. Сложившаяся к 1930 г. система военно-санитарных учреждений и заведений с незначительными изменениями сохранялась до конца 30-х годов. В 1939 г. в составе войсковых частей и соединений были сформированы медико-санитарные дивизионы, медико-санитарные, автосанитарные и автохирургические роты. В составе стрелковых и формируемых мотострелковых дивизий создавались отдельные санитарные батальоны. Накопленный запас военно-медицинского резерва, организация подготовки, отлаженная система учета обеспечили укомплектование создаваемых в предвоенные годы военно-медицинских формирований.

Таким образом, к началу Великой Отечественной войны правовые основы комплектования РККА медицинскими специалистами были в целом сформированы. Во время Великой Отечественной войны они не претерпели коренного изменения, а вносимые изменения касались в большей степени вопросов прохождения военной службы: назначения на должности, присвоения воинских званий, аттестования, изменения формы одежды и др.

Однако и здесь особый статус военных медиков был подтвержден. Так персональные воинские звания для них были введены постановлением Государственного комитета обороны от 2 января 1943 г. № ГОКО-2685 «О введении персональных воинских званий военно-медицинскому и военно-ветеринарному составу Красной Армии» практически последним из всего офицерского корпуса, при этом к воинскому званию добавлялась приставка — «медицинской службы». Вдобавок после введения в форму одежды погон, погоны у военных медиков оказались более узкими, чем у командного состава — 4,5 см против 6 см.

## Acquisition of the workers and peasants red army military medical personnel in the pre-war period (1917-1941): istoriko-legal aspect

**Singilevich D. A.,**

Candidate of Military Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of marketing in the field of science and technology of the Moscow Polytechnic University

**Mushailov G. R.**

graduate student, Department of constitutional law Institute for law and national security Russian Academy of national the economy and public administration

**Abstract:** the article discusses the activities of the Soviet government in the period from 1917 to 1941, during the Civil war and the prewar period is aimed at legal support of manning the armed forces military medical personnel.

**Key words:** the military health service, mobilization, military medicine, sources of recruitment

## Основные этапы эволюции дифференцированных форм досудебного производства в отечественном уголовном процессе

© Папков С. В.,

военнослужащий войсковой части 2390

**Аннотация:** в настоящей статье рассмотрены характерные черты присущие дифференцированным процессуальным формам отечественного уголовного процесса на всех этапах эволюции досудебного производства.

**Ключевые слова:** этапы дифференциации процессуальной формы, дознание в сокращенной форме, дознаватель пограничного органа, преступления в сфере охраны государственной границы.

**Рецензент** — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Российское уголовное законодательство имеет длительную историю, изучение которой является необходимым для понимания его современного состояния и определения перспектив его развития. На всех этапах развития общества мы наблюдаем эволюционирование досудебного уголовного производства. При этом государство всегда стремилось, и будет стремиться оптимизировать уголовно-процессуальную форму путем введения, в уголовный процесс дифференцированных (упрощенных) форм расследования. По мнению М. О. Строговича дифференциация является тенденцией развития, которая приводит (или может привести) к существованию внутри уголовного процесса различных производств, в том числе упрощенных<sup>1</sup>. Опираясь на данное определение, можно выделить относительно обособленные основные этапы развития дифференцированных форм досудебного производства в отечественном уголовном процессе.

— феодально-буржуазный период (1864 — 1917 г.);

— революционный и советский период (1917 — 1958 г.);

— поздний советский и постсоветский период (1958 — 2001 г.);

— период демократических преобразований с 2001 г. по настоящее время.

### Феодально-буржуазный период (1864 — 1917 г.).

Первыми источниками уголовно-процессуального права, которые содержат нормы, позволяющие дифференцировать процессуальную форму на следствие и дознание, можно считать Устав уголовного судопроизводства Российской Империи (далее — УУС), Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (далее — Устав) от 20 ноября 1864 г., Указ о введении судебных следователей от 8 июня 1860 г. и приложение к Указу «Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок».

До судебной реформы 1864 г. следствие осуществлялось городской или земской полицией. По окончании следствия полиция направляла дело в суд первой степени, который обязан был проверить силу доказательств о виновности или невиновности подсудимого. А. Ф. Кони следующим образом характеризовал полицейское следствие: «Безотчетный произвол, легкомысленное лишение свободы, напрасное производство обысков, отсутствие ясного сознания о действительном составе преступления, неумелость, нередко желание «прокормиться», «выслужиться» или «отличиться» были характерными признаками производства таких следствий, причем ввиду того, что собственное признание обвиняемого считалось законом за «лучшее доказательство всего света», бывали случаи добывания его истя-

<sup>1</sup> Строгович М. О. Уголовно-процессуальная форма и обеспечение прав обвиняемого. // Социалистическая законность. 1979. № 6.

заниями и приемами замаскированной пытки»<sup>1</sup>.

Резкое обострение классовой борьбы и возникновение революционной ситуации заставили государство провести судебную реформу, в результате которой был введен институт судебных следователей, осуществляющих расследование уголовных дел. Формальное следствие стало именоваться предварительным следствием, а предварительное следствие получило название «дознание». Опираясь на дореформенный опыт расследования уголовных дел полицией, и прогнозируя огромную процессуальную нагрузку, которая должна была лечь на судебных следователей по делам, не представляющим процессуальной сложности, а также учитывая заключение комиссии членов Государственного совета<sup>2</sup>, законодатель пошел по пути дифференциации уголовного процесса.

В итоге полиция была наделена полномочиями производства предварительного следствия (ст. 250—261 УУС) с дальнейшей передачей материалов в мировой суд, которому были подсудны проступки, за которые назначались: выговоры, замечания и внушения, денежные взыскания не свыше трехсот рублей, арест не свыше трех месяцев, заключение в тюрьме не свыше одного года (ст. 1 Устава).

Отделение дознания от следствия проявилось и в формах осуществления этих видов деятельности. Как отмечал И. Я. Фойницкий, успех дознания обеспечивается всего более возможностью производить его быстро и безостановочно, поэтому установление разных формальных требований в этой стадии было бы не только бесполезно, но даже вредно для интересов уголовного правосудия<sup>3</sup>.

Полномочиями по производству дознания были наделены должностные лица по-

граничной таможенной стражи (ч. 2 ст. 42, 49 УУС), которые расследовали в сокращенном порядке преступления за отлучку за границу граждан России без взятия установленного паспорта (ст. 62 Устава) и тайный переход границы, передавая материалы в мировой суд для вынесения приговора<sup>4</sup>.

Введение дифференцированной процессуальной формы была позитивно воспринято практикой. Уже в 1867 г. мировыми судьями было рассмотрено 147 651 уголовное дело, то есть по 430 дел на одного участкового судью<sup>5</sup>.

Анализ процессуальных источников и результатов правоприменительной деятельности позволяет выделить характерные черты дифференциации процессуальной формы рассматриваемого периода.

Впервые предварительное расследование было разделено на дознание и следствие. Полицейское дознание, которое в своей деятельности использовала и пограничная таможенная стража, характеризовалось сокращенными сроками передачи материалов в суд и носило преимущественно розыскной характер. Должностные лица были наделены достаточными полномочиями для расследования преступлений, однако были сильно ограничены и поставлены в зависимость от поручений, даваемых мировым судом и судебным следователем.

В результате были достигнуты цели, которые ставило государство, дифференцируя уголовный процесс. Устранялась волокита как при расследовании, так и при рассмотрении дел в мировых судах. Как следствие, уменьшалось время с момента совершения преступления до вынесения по нему приговора, что увеличивало раскрываемость преступлений и несло неотвратимость наказания в общество. Значительно сокращались

<sup>1</sup> Кони А. Ф. История развития уголовно-процессуального законодательства в России. // Собрание сочинений в восьми томах. Том № 4. М., 1967. С. 320.

<sup>2</sup> Судебная реформа в России. Судоустройство. Т. 1: Ч. 1 / Филиппов М. А. СПб., 1871. С. 621.

<sup>3</sup> Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 2. СПб., 1910. С. 385.

<sup>4</sup> Могут ли быть подводимы иностранные подданные под действие ст. 62 устава о наказаниях, предусматривающей отлучку за границу без взятия установленного паспорта // Право. Еженедельная юридическая газета. СПб., 1906. № 6 (11 февраля). Ст. 555.

<sup>5</sup> Тарновский Е. Н. Статистические сведения о деятельности судебных установлений, образованных по уставам императора Александра 2, за 1866—1912 гг. // В кн. : Судебные уставы 20 ноября 1864 г. За пятьдесят лет. Т. 2. С. 339.

судебные издержки, связанные с содержанием арестованных и рассмотрением дел в судах. Исключалось влияние «тюремных институтов» на лиц, совершивших мало-важные преступления, к которым не применялась мера пресечения в виде ареста.

Таким образом, дифференцируя уголовный процесс, государство получило достаточно эффективный инструмент в борьбе с преступностью, который пользовался доверием у населения и позволял решать поставленные задачи в сфере уголовного производства, в том числе, в сфере охраны государственной границы.

### **Революционный и советский период (1917 — 1958 г.).**

Революционные события 1917 г. явились причиной смены государственного строя России. Произошел разрыв в правовых традициях, который был обусловлен позицией большевиков, направленной на решительный слом судебной системы существовавшей до Октябрьской революции. По этому поводу В. И. Ленин писал «... безусловной обязанностью пролетарской революции было не реформировать судебные учреждения..., а совершенно уничтожить, смести до основания весь старый суд и его аппарат»<sup>1</sup>. В результате ликвидации института расследования преступлений в форме дознания, расследование преступлений было возложено на местных судей<sup>2</sup>. Для производства предварительного следствия по делам, подсудным революционным трибуналам, при губернских и городских советах создавались особые следственные комиссии<sup>3</sup>. Революционная эйфория закончилась, когда страну захлестнула волна преступности. Новые суды и следственные комиссии, руководствуясь «революционным правосознанием», не справлялись с расследованием преступлений. Это послужило основанием для создания рабоче-крестьянской милиции, на которую возлагались полномочия по рас-

следованию преступлений и проступков в форме дознания (ст. 27, 28)<sup>4</sup>.

Деятельность милиции стала приобретать процессуальную форму, хотя в своей основе сохранила и приемы полицейско-охранных преследований<sup>5</sup>, при этом правовой статус дознания в уголовном судопроизводстве устанавливался не законом, а множеством подзаконных, ведомственных актов<sup>6</sup>. Это привело к принятию первого Уголовно-процессуального кодекса Советской России (УПК РСФСР 1922 г.), где было четко разграничено дознание и предварительное следствие.

Дознание осуществлялось по малозначительным преступлениям в срок до 1 месяца, высшее наказание по которым не превышало одного года лишения свободы (ч. 2 ст. 107 УПК РСФСР 1922 г.). В перечень органов дознания были включены органы ГПУ, участвующие в охране государственной границы, которые расследовали уголовные дела в сокращенной форме за выезд за границу и въезд в РСФСР без установленного паспорта или без разрешения подлежащих властей (ст. 98 УК РСФСР от 1.06.1922 г.). Санкция данной статьи предусматривала принудительные работы на срок до шести месяцев или штраф до 500 руб. золотом. В период с 1922 — 1925 г. только на участке пяти пограничных отрядов западной границы было задержано и привлечено к уголовной ответственности 2742 нарушителя государственной границы<sup>7</sup>.

Острая нехватка квалифицированных кадров для следственного аппарата, обострение борьбы с классовыми врагами советской власти, отсутствие необходимых материальных ресурсов для содержания подследственных — данные факторы привели к еще более углубленной дифференциации

<sup>4</sup> Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция) : Постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13.10.1918.

<sup>5</sup> V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции, 10—15 марта 1924 г. / Тезисы. Стенографический отчет. Резолюции. М., 1924. С. 193—194.

<sup>6</sup> Гирько С. И. Уголовно-процессуальные проблемы деятельности милиции. М., 2004. С. 67.

<sup>7</sup> Спангелис В. На страже границ России / Обозреватель-Observer. 2001. № 1.

<sup>1</sup> Ленин. В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 162—163.

<sup>2</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1917. № 97. Ст. 537.

<sup>3</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

дознания, выразившейся в создании дежурных камер народного суда (ст. 397 — 402 УПК РСФСР 1922 г.). В дежурные камеры направлялись только дела, которые не требовали особого расследования (установлены обстоятельства преступления) или обвиняемые признали себя виновными.

Новый УПК РСФСР 1923 г. еще более конкретизировал деятельность органов дознания, которая различалась на производство по делам, по которым предварительное следствие обязательно, и по делам, по которым осуществлялось полное самостоятельное производство. Из более 3 миллионов возбужденных дознавателями уголовных дел, до 90 % расследовались и рассматривались в сокращенном порядке<sup>1</sup>. В связи с этим тенденция замены предварительного следствия дифференцированными формами дознания стала заметно усиливаться. Дознание фактически приравнивалось к следствию<sup>2</sup>.

Следующим шагом в направлении превалирования дифференцированных форм расследования явилось постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 22 ноября 1926 г., в соответствии с которым перечень дел, требующих производства предварительного следствия, был значительно сокращен, вследствие чего значительная категория уголовных дел расследовалась в сокращенном порядке<sup>3</sup>. Как отмечал В. Громов, «в наших условиях недостаточности следственного аппарата почти все преступления проходят первоначально через органы дознания. Это, однако, не есть результат случайных причин. Согласно общему духу нашего УПК, нет принципиальной разницы между органами дознания и органами следствия, представляющими собой лишь две

ступени одного и того же процесса расследования»<sup>4</sup>.

Расследование уголовных дел в дифференцированной форме в органах внутренних дел приобрело такой широкий размах, что в конце 1940 г. ведомственным актом был создан специальный следственный аппарат в органах милиции, который формально по закону занимался дознанием<sup>5</sup>.

Анализ процессуальных источников и результатов правоприменительной деятельности позволяет выделить характерные черты дифференциации процессуальной формы рассматриваемого периода.

Видится, что после уничтожения буржуазной правовой системы уголовный процесс был воссоздан с учетом исторически сложившихся традиций, включив в себя несколько сокращенных процессуальных форм, которые получили законодательно закрепленную процессуальную форму. Сформировались необходимые и достаточные условия производства уголовных дел в сокращенной форме, в том числе в сфере охраны государственной границы, как процессуальная гарантия соблюдения прав подсудимого.

Были достигнуты цели, которые ставило государство, дифференцируя уголовный процесс: получен эффективный инструмент в борьбе с классовыми врагами советской власти, значительно сокращались судебные издержки, связанные с содержанием арестованных и рассмотрением дел в судах, устранялась волокита, уменьшилось время с момента совершения преступления до вынесения по нему приговора.

Данный этап эволюции уголовного процесса наглядно показал, что отсутствие в арсенале правоприменителя сокращенных форм расследования уголовных дел приводит к перегруженности и, как следствие, неэффективности правовой системы государства. Только благодаря активному использованию дифференцированных производств

<sup>1</sup> Смыкалин А. Судебная реформа 1922 года // Российская юстиция. 2002. № 4. С. 39—42.

<sup>2</sup> V Всероссийский съезд деятелей советской юстиции, 10 — 15 марта 1924 г. / Тезисы. Стенографический отчет. Резолюция. М., 1924. С. 193 — 194.

<sup>3</sup> Горкина Е. В., Скориков Д. Г. Формирование органов дознания в России после октябрьской революции 1917 г. // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6.

<sup>4</sup> Громов В. Дознание и предварительное следствие: Теория и техника расследования преступлений. М., 1928. С. 22.

<sup>5</sup> Ляхов Ю. А. Новая уголовно-процессуальная политика. Ростов-на-Дону: Изд. Рост. ун-та, 1992. С. 73.



социалистическому государству удалось сформировать свою правоохранительную систему, в фундамент которой было положено расследование уголовных дел в форме дознания, то есть в сокращенной форме.

#### **Поздний советский и постсоветский период (1958 — 2001 г.).**

Отсчет очередного этапа эволюции дифференцированной формы расследования связан с 1958 г. При обсуждении проекта нового уголовно-процессуального закона среди ученых развернулась острая дискуссия относительно права существования дознания как самостоятельной формы расследования уголовных дел. Это было обусловлено тем, что постоянное обострение борьбы с классовыми врагами советской власти привело к доминированию дифференцированной формы расследования дознания над следствием. Данное обстоятельство активно использовалось лицами, причастными к репрессиям 20 — 30 годов, когда под видом проводимого дознания происходили расправы над жителями советского государства. Желание ученых максимально обеспечить гарантии прав лиц, подвергаемых уголовному преследованию, воплотились в предложении исключить из УПК дознание, как самостоятельную форму расследования.<sup>1</sup> Однако в Основах уголовного производства<sup>1</sup> дознание было сохранено как сокращенная форма расследования преступлений. Как следствие, в УПК РСФСР 1960 г. были включены нормы, регламентирующие расследование уголовных дел в форме дознания (ст. 120). Дознание того периода характеризовалось реализацией ряда прогрессивных правовых решений: появление стадии проверки заявления и сообщения о преступлении (ст. 109 УПК РСФСР), закрепление единого для всех уголовных дел порядка производства (ст. 20, 120 УПК РСФСР), существенное расширение прав лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, допуск защитника к участию в деле. При этом законодатель не отказался от цели освобождения следователя от расследования наибо-

лее простых составов уголовных дел, которые были выделены в ст. 126 УПК РСФСР.

В перечень составов преступлений, производство которых осуществлялось в сокращенной форме, была включена ст. 83 УК РСФСР 1960 г. (незаконный выезд за границу и незаконный въезд в СССР), санкция которой предполагала, наказание в виде лишения свободы на срок от одного года до трех лет. Расследованием данных уголовных дел занимались органы дознания пограничной службы Российской Федерации. В период с 1957 по 1960 г. пограничной службой было задержано 31838 нарушителей государственной границы, в отношении которых были возбуждены уголовные дела<sup>2</sup>.

В 60 — 70 гг. наметилась тенденция унификации процессуальной формы, что повлияло на сокращение перечня преступлений, предварительное расследование которых ограничивалось производством дознания, к 1972 г. их осталось лишь 19. Однако на расследование преступлений, связанных с незаконным пересечением границы это никак не повлияло, они по-прежнему расследовались в сокращенной форме.

Среднегодовые темпы прироста преступности в данный период равнялись 5,03 %, а населения — 1,1 %, то есть рост преступности обгонял рост населения в 4,6 раза, что стало причиной увеличения нагрузки на следственный аппарат<sup>3</sup>. В связи с этим, с 1985 г. сфера дознания стала значительно расширяться, превысив 90 видов подследственных составов. Увеличение количества дел, одновременно находящихся в производстве у дознавателя, привело к необоснованному затягиванию сроков расследования очевидных, простых составов преступлений, не требующих объемного доказывания. Данное обстоятельство послужило введению в уголовный процесс протокольной формы подготовки материалов уголов-

<sup>1</sup> Закон СССР от 25 декабря 1958 г. «Об утверждении Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик».

<sup>2</sup> Пограничные войска СССР (1953—1964) // Нижегородский пограничник. Гл. 11. Ст. 11.3. [Электронный ресурс]. URL: <http://нижегородскийпограничник2.рф>

<sup>3</sup> Лунеев В. В., Мацкевич И. М., Нечевин Д. К. Проблемы отечественной преступности: статистика и реалии. Уголовное право и криминология // ЕвразЮж. 2010. № 1 (32).

ного дела (ст. 414 — 419 УПК РСФСР), которая осуществлялась по 39 статьям УК РСФСР 1960 г. Дифференциация протокольной формы заключалась в усечении объема доказывания. В перспективе данная форма расследования была подвергнута жесткой критике, как не соответствующая унифицированной процессуальной форме, нарушающая права лица, подвергаемого уголовному преследованию. Однако протокольная форма, безусловно, имела достоинства и подтвердила свою жизнеспособность. Как отмечает С. И. Гирько, «к 1995 г. количество направленных в суд материалов досудебной подготовки достигло 400 тыс., а их удельный вес составил 75 % от общего количества дел, оконченных органами милиции общественной безопасности»<sup>1</sup>.

Анализ процессуальных источников и результатов правоприменительной деятельности позволяет выделить характерные черты дифференциации процессуальной формы рассматриваемого периода. Дознание как самостоятельная процессуальная форма с сокращенными сроками расследования приобрела стадию проверки сообщения о преступлении. При этом в сокращенной форме расследовался ограниченный перечень составов преступлений, не представляющих большой общественной опасности. Обострение криминалистической обстановки в стране привело к увеличению количества составов преступлений, расследуемых в сокращенном порядке. Однако это не позволило государству адекватно реагировать на рост преступности в обществе. Данное обстоятельство послужило введению в уголовный процесс протокольной формы подготовки материалов уголовного дела. В целях соблюдения прав лица, подвергнутого уголовному преследованию, была сформирована система тройного контроля при расследовании дел в протокольной форме.

Государством были достигнуты цели дифференциации уголовного процесса: получен эффективный инструмент в борьбе с преступлениями, не представляющими

большой общественной опасности, значительно сократились судебные издержки, в отношении правонарушителя не избиралась мера пресечения содержание под стражей, уменьшилось время с момента совершения преступления до вынесения по нему приговора, процессуально сократив сроки расследования дел, были расширены права участников уголовного процесса.

#### **Период демократических преобразований с 2001 г. по настоящее время.**

Очередной ступенью эволюции дифференцированных форм расследования уголовных дел стало принятие нового УПК РФ. Несмотря на действовавшую Концепцию судебной реформы в Российской Федерации, которой было предложено упразднить дознание как форму расследования преступлений в полном объеме, законодатель пошел по другому пути, сохранив дознание как самостоятельную сокращенную процессуальную форму.

Введение в уголовный процесс дознания как упрощенной формы предварительного расследования имело целью оптимизацию (снижение) процессуальных затрат с учетом характера и сложности расследуемых преступлений, а также иных условий, позволяющих реализовать назначение уголовного судопроизводства без применения отдельных процедур, свойственных предварительному следствию, и в значительно более короткие процессуальные сроки<sup>2</sup>.

В перечень составов преступлений, производство которых осуществлялось в сокращенной форме, была включена ст. 322 УК РФ 1996 г. (незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации), одна из санкций которой предполагала, наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет. Расследование данных уголовных дел занимались органы дознания пограничной службы.

<sup>1</sup> Гирько С. И. Уголовно-процессуальные функции полиции в Российской Федерации : монография. М.: ФГКУ ВНИИ МВД России, 2013.

<sup>2</sup> Дикарев И. С. Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения // Сборник статей под ред. И. С. Дикарева. Волгоград, 2013. С. 22—23.

В первичной редакции сокращенная форма в полном объеме соответствовала предназначению. Процессуальная экономия обеспечивалась за счет быстроты расследования и простоты процессуальной формы, расследование осуществлялось в отношении конкретных лиц. При несоблюдении указанных условий, уголовное дело направлялось прокурором для производства предварительного следствия. От протокольной формы расследования уголовных дел законодатель отказался. Очевидно, данная форма не смогла прижиться в современном состязательном процессе по причине возбуждения уголовных дел судом, который, по мнению законодателя, не может выполнять обвинительных функций. Расширение подследственности преступлений, расследуемых в сокращенной форме, привело к увеличению уголовных дел, находящихся в производстве дознавателей. Законодатель, пытаясь решить проблему, увеличил сроки дознания до 20 суток, но безрезультатно. Практика показала, что дознание может быть сложным и объемным, что привело к очередным изменениям в УПК РФ. Срок дознания был увеличен до 30 суток с возможностью продления. Таким образом, предпринятая законодателем при принятии УПК РФ попытка дифференциации предварительного расследования обернулась полным провалом: дознание из сокращенной формы расследования постепенно «выродилось» в квази-предварительное следствие<sup>1</sup>.

Однако потребность в сокращенной форме расследования уголовных дел, подследственным органам дознания, осталась ввиду того, что общее количество уголовных дел, производство по которым возможно в сокращенной форме, приближается к 346,8 тыс. в год<sup>2</sup>. Это обусловлено объективными причинами, наличием частного и общественного интереса, при котором режим

процессуальной и финансовой экономии при сохранении гарантий обеспечения прав и свобод лиц, вовлеченных в уголовный процесс, гармонирует с режимом минимальной уголовной репрессии, исключения возможности привлечения к уголовной ответственности невиновного и возмещения причиненного вреда преступлением. В связи с этим в УПК РФ была включена новая глава 32.1, положения которой регулируют производство дознания в сокращенной форме<sup>3</sup>.

В современной науке уголовного процесса применительно к дознанию в сокращенной форме С. И. Гирько справедливо отмечает, что «... наличие в российском законодательстве ускоренной и упрощенной процессуальной формы подготовки материалов для последующего рассмотрения судом по делам несложной конструкции состава преступления, совершенных в условиях очевидности, свободных от иных усложняющих элементов, совершенно обоснованно различными соображениями и прежде всего процессуальной экономии»<sup>4</sup>.

Государство на очередном витке своего развития столкнулось с дилеммой, при одинаковой эффективности: либо увеличивать численность следственного аппарата для расследования очевидных преступлений небольшой и средней тяжести, либо вводить дознание в сокращенной форме. В ситуации, когда государство экономит каждую копейку, восторжествовал здравый смысл. В уголовно-процессуальном праве Российской Федерации произошло событие, которого ожидали практические сотрудники, приближали ученые, мотивируя необходимость подобного шага законодателя<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

<sup>4</sup> Гирько С. И. Производство по уголовному делу дознания в сокращенной форме: прогнозы и суждения // Российский следователь. 2013. № 21. С. 2—5.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>1</sup> Там же. С. 24.

<sup>2</sup> Иванов М. Простота для мелкого воровства // Комерсантъ, 2015. 24 апреля.

Анализ практики расследования преступлений, связанных с незаконным пересечением Государственной границы Российской Федерации (ст. 322 УК РФ), дознавателями пограничных органов показал, что в своем большинстве уголовные дела не представляют правовой и фактической сложности, что позволяет их расследовать в сроки, установленные для сокращенной формы дознания (ст. 226.1 УПК РФ) и направлять с обвинительным постановлением прокурору и в суд для принятия законного и обоснованного решения.

Анализ процессуальных источников и результатов правоприменительной деятельности позволяет выделить характерные черты дифференциации процессуальной формы рассматриваемого периода. Так, на начальном этапе, при сохранении унификации процессуальной формы, была осуществлена дифференциация сроков расследования очевидных преступлений, подследственных органам дознания. Увеличение процессуальной нагрузки на следователей вызвало включение в сокращенную форму расследования неочевидных преступлений с дальнейшим увеличением сроков расследования. После стирания граней между дифференцированной формой (дознанием) и следствием возникает процессуальная необходимость введения сокращенной формы дознания, отвечающей требованиям ст. 6 УПК РФ, которая воплотилась в гл. 32.1 УПК РФ.

Были достигнуты цели, которые ставило государство, дифференцируя уголовный процесс: был получен эффективный инструмент в борьбе с преступлениями, не представляющими большой общественной опасности, значительно сократились судебные издержки, уменьшилось время с момента совершения преступления до вынесения по нему приговора, что увеличило раскрываемость преступлений и способствовало неотвратимости наказания, процессуально сократив сроки расследования дел, были расширены права участников уголовного процесса.

Проведя анализ эволюции дифференцированных форм расследования уголовных дел можно сделать вывод, что данная форма

исторически присуща российскому уголовному процессу. На всех этапах развития она тесно связана с расследованием в форме дознания и оправдывала свое существование. Не является исключением и современный этап развития сокращенного дознания, в котором гармонирует принцип процессуальной экономии с соблюдением прав участников уголовного судопроизводства.

### Библиография

1. Гирько, С. И. Производство по уголовному делу дознания в сокращенной форме: прогнозы и суждения / С. И. Гирько // Российский следователь. — 2013. — № 21.
2. Гирько, С. И. Уголовно-процессуальные проблемы деятельности милиции / С. И. Гирько. — М., 2004.
3. Гирько, С. И. Уголовно-процессуальные функции полиции в Российской Федерации : монография. — М. : ФГКУ ВНИИ МВД России, 2013. — 102 с.
4. Горкина, Е. В. Формирование органов дознания в России после октябрьской революции 1917 г. / Е. В. Горкина, Д. Г. Скориков // Современные проблемы науки и образования. — 2014. — № 6.
5. Громов В. Дознание и предварительное следствие: Теория и техника расследования преступлений. — М., 1928.
6. Дикарев, И. С. Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения / И. С. Дикарев // Сб. ст. / под ред. И. С. Дикарева. — Волгоград, 2013.
7. Иванов, М. Простота для мелкого воровства / М. Иванов // Коммерсантъ, 2015, 24 апреля.
8. Кони, А. Ф. История развития уголовно-процессуального законодательства в России / А. Ф. Кони // Собрание сочинений в восьми томах. — Том 4. — М., 1967.
9. Лунеев, В. В. Проблемы отечественной преступности: статистика и реалии. Уголовное право и криминология / В. В. Лунеев, И. М. Мацкевич, Д. К. Нечевин // ЕврАзЮж. — 2010. — № 1 (32).
10. Ляхов, Ю. А. Новая уголовно-процессуальная политика / Ю. А. Ляхов. — Ростов-на-Дону : Изд. Рост. ун-та, 1992.
11. Пограничные войска СССР (1953 — 1964) // Нижегородский пограничник. [Электронный ресурс]. URL: <http://нижегородский.пограничник2.рф>
12. Смыкалин, А. Судебная реформа 1922 года / А. Смыкалин // Российская юстиция. — 2002. — № 4.
13. Спангелис, В. На страже границ России / В. Спангелис // Обозреватель-Observer. — 2001. — № 1.
14. Строгович, М. О. Уголовно-процессуальная форма и обеспечение прав обвиняемого /



М. О. Строгович // Социалистическая законность. — 1979. — № 6.

15. Судебная реформа в России. Судостроительство. Т. 1: Ч. 1 / Филиппов М. А. — СПб., 1871.

16. Тарновский, Е. Н. Статистические сведения о деятельности судебных установлений,

образованных по уставам императора Александра 2, за 1866 — 1912 гг. // В кн. : Судебные уставы 20 ноября 1864 г. За пятьдесят лет, т. 2.

17. Фойницкий, И. Я. Курс уголовного судопроизводства / И. Я. Фойницкий. — СПб., 1910. — Т. 2.

## Main stages in the evolution of differentiated forms of pre-trial proceedings in domestic criminal proceedings

© Papkov S.V.,

the main stages of the evolution of differentiated forms of pre-trial proceedings in the domestic criminal process

**Annotation:** in this article, the characteristic features inherent in differentiated procedural forms of the domestic criminal process at all stages of the evolution of pretrial proceedings are considered.

**Key words:** stages of differentiation of the procedural form, inquiry in abbreviated form, interrogator of the border body, crimes in the sphere of state border protection.

### Bibliography

1. Girko, S. I. criminal proceedings inquiry in abbreviated form: predictions and judgments / Girko S. I. // Russian investigator. — 2013. — No. 21.
2. Girko, S. I. Criminal procedure, problems of activities of militia / S. I. Girko. — M., 2004.
3. Girko, S. I. Criminal procedure policing in the Russian Federation : monograph. — M. : VNII FGKU the Ministry of internal Affairs of Russia, 2013. — 102.
4. Gorkina, E. V. Formation of investigative bodies in Russia after the October revolution of 1917 / E. V. Gorkina, Skorikov D. G. // Modern problems of science and education. — 2014. — No. 6.
5. Gromov V. Inquiry and preliminary investigation: Theory and technique of investigation of crimes. — M., 1928.
6. Dikarev I. S. the Inquiry in abbreviated form: issues of legislative regulation and law enforcement / Dikarev I. S. // Proc. art. / under the editorship of I. S. Dikareva. — Volgograd, 2013.
7. Ivanov, M. the Ease of petty theft / M. Smith // Kommersant, 2015, April 24.
8. Koni, A. F. history of the development of criminal procedural law in Russia / A. F. Koni // collected works in eight volumes. — Volume 4. — M., 1967.
9. Luneev, V. V. problems of domestic crime: statistics and realities. Criminal law and criminology / V. V. Luneev, I. M. Mackiewicz, D. K. Decievin // Evrotur. — 2010. — № 1 (32).
10. Lyakhov, Yu. a. the New criminal procedure policy / J. A. Lyakhov. — Rostov-na-Donu : Izd. Growth. University press, 1992.
11. Border troops of the USSR (1953 — 1964) // Nizhny Novgorod guard. [Electronic resource]. URL: [http://нижегородский\\_пограничник2.Russia](http://нижегородский_пограничник2.Russia)
12. Smekalin, Judicial reform of 1922 / Stykalin A. // Russian justice. — 2002. — No. 4.
13. Spangles, V. To guard the borders of Russia / V. Spangelis // Obozrevatel-Observers. — 2001. — No. 1.
14. Strogovich, M. O. Criminal procedure form and ensure the rights of the accused / M. O. Strogovich // socialist legality. — 1979. — No. 6.
15. Judicial reform in Russia. The judicial system. Vol. 1: Part 1] Filippov M. A. — SPb., 1871.
16. Tarnowski, E. N. Statistical information on the activities of the court of justice, formed according to the statutes of Emperor Alexander 2, 1866 — 1912 // In the book. The judicial statutes of November 20, 1864, For fifty years, vol.2.
17. Foinitsky I. Y. Course of criminal proceedings / I. Y. Foinitsky. — SPb., 1910. — Т. 2.



## К вопросу о развитии военного права в СССР (1930-е — начало 1950-х гг.)

© Шкаревский Д. Н.,

доцент института государства и права Сургутского  
государственного университета  
кандидат исторических наук, доцент

**Аннотация.** Автор анализирует процесс развития советского военного права в период 1930 — 1953 гг. Автор приходит к выводу о том, что данный процесс был вызван исключительно политическими причинами и интересами и сопровождался политической борьбой между военными и гражданскими юристами.

**Ключевые слова:** военное право, военно-уголовное право, военные трибуналы.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

Изучением проблем деятельности военных трибуналов в СССР занимается достаточно большое число исследователей<sup>1</sup>. Однако, в публикациях не отражена попытка создания военного права в СССР в 1930-е — начале 1950-х гг. Поэтому цель данной работы состоит в том, чтобы выделить особенности попытки формирования военного (военно-уголовного) права в СССР в указанный период.

В течение 1930 — 1953 гг. в СССР были сформированы органы специальной юстиции, к которым относились: органы военной юстиции (военные трибуналы и военная прокуратура), органы транспортной юстиции (линейные суды железнодорожного и водного транспорта и транспортные прокуратуры), органы лагерной юстиции (лагерные суды и отделы прокуратуры по надзору за местами заключения) и некоторые другие (например, военные трибуналы войск НКВД).

Примечательно, что для органов специальной юстиции была предпринята попытка создать и специальное право, выделив его из

общего права. Так, были предприняты попытки по созданию военного (военно-уголовного) права, военно-административного права, военно-судебного права, транспортного права.

Для решения данной цели были нужны подготовленные кадры. Поэтому в 1932 г. были созданы краткосрочные курсы по переподготовке юрполитсостава военных прокуратур и военных трибуналов при Военной Коллегии Верховного Суда СССР и Центральной Военной Прокуратуре; в 1936 г. было принято решение о создании при Всесоюзной правовой академии Военно-юридического факультета РККА (11 мая 1936 г.), а 5 ноября 1939 г. было принято решение о преобразовании Военно-юридического факультета при Всесоюзной правовой академии в Военно-юридическую академию РККА (ВЮА).

Основатели военного (военно-уголовного) права С. В. Ромазан (начальник ВЮА в 1939 — 1942 гг.) и В. М. Чхиквадзе (начальник ВЮА в 1948 — 1953 гг.), в 1940 г. в качестве причины неразработанности советского военного (военно-уголовного) права указывали деятельность вредителей «на фронте теории государства и права. Вредители сознательно игнорировали значение правового положения Красной армии, не считали нужным говорить о правовых отношениях, возникающих внутри Красной Армии, отрицали необходимость научного изучения вопроса военного и военно-

<sup>1</sup> Кодинцев А. Я. Компетенция военных трибуналов советских оккупационных войск в Германии (1945 — 1955 годы) // Военно-юридический журнал. 2011. № 6. С. 26 — 31; Латышева Н. А. Военные трибуналы как форпост судебной системы СССР в годы Великой Отечественной войны // История государства и права. 2010. № 9. С. 19 — 23; Мильбах В. С. Политические репрессии командно-начальствующего состава 1937 — 1938. Тихоокеанский флот. СПб., 2013 и др.

уголовного права»<sup>1</sup>. К числу таких вредителей были отнесены «обербандиты от юриспруденции Пашуканис, Крыленко, Берман»<sup>2</sup>.

В 1947 г. В. М. Чхиквадзе указывал на то, что «научная разработка военно-правовых вопросов до сих пор не получила должного развития. Достаточно сказать, что в довольно солидной советской юридической литературе до последнего времени нет ни одной фундаментальной работы, посвященной военному праву. Юридические научно-исследовательские и учебные заведения страны до последнего времени проходили мимо актуальных проблем советского военного права. Отсутствие советской науки военного права весьма отрицательно сказалось на военно-юридической подготовке кадровых офицеров советской военной юстиции, а также военных юристов запаса»<sup>3</sup>.

Необходимо отметить, что идея создания военного права не была безоговорочно одобрена в юридическом сообществе. С. Ромазан отмечал, что «отдельные товарищи в своих выступлениях на конференции ВЮА (в 1940 г.) в принципе отвергли возможность научного обоснования наличия такой самостоятельной отрасли советского социалистического права, как право военное»<sup>4</sup>.

Однако сторонников этой концепции поддерживал Институт права АН СССР и, по всей видимости, руководство страны. Поэтому достаточно оперативно были выдвинуты основные аргументы выделения военного права в отдельную отрасль права. Они сводились к следующим тезисам.

Во-первых, «правовое регулирование возникающих в армии общественных отношений ... происходит совершенно иначе, чем регулирование аналогичных отношений

вне армии. Правовые последствия, которые при этом наступают, совершенно различны в армии и вне ее. ... При применении такого института административного права, как приказ, наступают различные правовые последствия в зависимости от того, где отдается приказ. Неисполнение отданного в порядке службы приказа в армии влечет за собой либо дисциплинарную ответственность лица, не выполнившего приказа, либо уголовную ответственность (ст. 193-2 УК РСФСР). Такое же нарушение вне армии само по себе может влечь за собой только дисциплинарное взыскание. В армии подлежит исполнению всякое приказание. Вне армии подлежит исполнению не всякий приказ. ... Самовольное оставление службы в любом учреждении может повлечь за собой как наказание тюремное заключение сроком на один год. При самовольном же оставлении службы в армии наступают совершенно иные правовые последствия. Дезертирство из армии — уголовно наказуемое деяние и в некоторых случаях может влечь за собой применение высшей меры наказания — расстрела»<sup>5</sup>.

Во-вторых, «одинаковая деятельность лиц в армии и вне армии регулируется, не одинаковыми правовыми нормами. ... Например, трудовая деятельность каждого гражданина в Советском Союзе регулируется нормами трудового права. Такая же деятельность этих лиц во время состояния их на службе в армии, как известно, регулируется не трудовым правом (... нормы трудового права вообще не применяются в армии), а Законом о всеобщей воинской обязанности. Что же касается лиц начальствующего состава, для которых служба в армии есть пожизненная профессия, то в отношении их действует и Положение о прохождении службы начальствующим и командным составом РККА, которое также нельзя отнести к нормам трудового права. ... Рабочий и служащий имеют право взыскивать причитающуюся им заработную плату путем иска в суде. Военнослужащий может отстаивать свое право на причитаю-

<sup>1</sup> Чхиквадзе В. К вопросу о предмете Советского военно-уголовного права // Советское государство и право. 1940. № 12. С. 49.

<sup>2</sup> Ромазан С. К вопросу о проблеме военного права // Советское государство и право. 1940. № 5—6. С. 86.

<sup>3</sup> Чхиквадзе В. М. Некоторые вопросы советского военного права // Советское государство и право. 1947. № 8. С. 25.

<sup>4</sup> Ромазан С. Указ. соч. С. 86.

<sup>5</sup> Там же. С. 88—87.

щееся ему довольствие лишь путем жалобы по начальству»<sup>1</sup>.

В-третьих, «налицо имеется ряд правовых актов, относящихся к обороне нашей страны, актов, которые не укладываются ни в одну из существующих отраслей права, несмотря на все старания некоторых юристов втиснуть их в эти отрасли. ... Закон о всеобщей воинской обязанности, Положение о прохождении службы начальствующим составом, Положение о военных званиях, Кодекс о льготах для военнослужащих, Устав внутренней службы Красной армии (УВС-37), Корабельный устав Военно-Морского флота, Устав караульной службы Красной армии (УКС-36) и ряд других. ... Правовые нормы, содержащиеся в законе о военной присяге, целиком не укладываются ни в одну из существующих отраслей права»<sup>2</sup>.

В-четвертых, «невозможно систематизировать законодательный материал иначе, чем по предмету регулирования. Поэтому юристы-практики так и систематизируют законодательный материал, совершенно не придерживаясь существующих отраслей права. ... При таком условии создается совершенно стройная система деления на отрасли советского социалистического права, система, в которую, наряду с иными отраслями, входит полноправным членом и право военное. ... основными отраслями советского социалистического права должны быть: государственное право, административное (включать ... только нормы, относящиеся к управлению...), судебное, исправительно-трудовое, уголовное, промышленное, торговое, транспортное, кооперативное, финансовое, трудовое, гражданское (включающее в себя только нормы, регулирующие правовые отношения, возникающие на основе права личной собственности), семейное, жилищное, и, наконец, право военное»<sup>3</sup>.

В-пятых, «укрепление советской воинской дисциплины ... повышение боевой мощи Красной армии ... одних только методов политико-воспитательной и массово-

разъяснительной работы недостаточно... Существенную роль в этом деле играет и принуждение. ... Советская воинская дисциплина является высшей формой государственной дисциплины. Не противопоставляя повиновение в Красной армии повиновению, существующему в других учреждениях и предприятиях советского государства, нельзя, однако, не видеть того различия, которое имеется между ними. В Красной армии, в отличие от других советских организаций, проводится принцип абсолютно беспрекословного повиновения. Порядок прохождения военной службы во многом отличен от порядка службы в других учреждениях и организациях советского государства»<sup>4</sup>.

В-шестых, «Существование советского военно-уголовного права обусловлено существованием Красной армии, теми особенностями ее жизни и деятельности, которыми она отличается от других советских организаций...»<sup>5</sup>.

В-седьмых, «общие уголовные законы не предусматривают таких преступлений, которые могут совершаться лишь в армии, а также недостаточностью общеуголовных законов для охраны установленного в армии и флоте порядка несения военной службы, воинской дисциплины. ... В армии возможны такие преступления, которые немислимы в гражданском обществе, например бегство с поля сражения во время боя, самовольное отступление начальника от данных ему для боя распоряжений, сдача неприятелю начальником вверенных ему сил и средств ведения войны»<sup>6</sup>.

Военное право, по мнению его сторонников, «отправляясь от общих задач социалистического уголовного права», решало «частные, специальные задачи», к числу которых относились: «укрепление советской воинской дисциплины, охрана установленного в Красной армии порядка несения военной службы, воспитание военнослужащих

<sup>1</sup> Там же. С. 87—88.

<sup>2</sup> Там же. С. 88—90.

<sup>3</sup> Там же. С. 90—91.

<sup>4</sup> Чхиквадзе В. К вопросу о предмете Советского военно-уголовного права. С. 46.

<sup>5</sup> Там же. С. 46—47.

<sup>6</sup> Там же. С. 47.

в духе преданности социалистической родине, борьба с врагами народа»<sup>1</sup>.

В. М. Чхиквадзе выделил следующие особенности военно-правовых норм: «строжайшая и детальная регламентация всех отношений, возникающих в армии. ... Этот регламент, с одной стороны, ставит поведение военнослужащего в особое положение, во многом ограничивает их по сравнению с гражданскими лицами, а с другой — возлагает на них и дополнительные обязанности.

Нормы военного права применяются в особых условиях — в условиях армии, построенной на началах единства и полновластия командования и беспрекословного повиновения подчиненных приказам своих военачальников.

Военно-правовые нормы имеют исключительно публично-правовую природу, более императивный, категоричный характер. Строгое соблюдение их совершенно обязательно. Они предусматривают повышенную ответственность военнослужащих за соблюдение армейского правопорядка. ... Что для других граждан влечет лишь моральную ответственность, для военнослужащего во многих случаях может повлечь юридическую ответственность.

Военно-правовые нормы не только регламентируют и регулируют взаимоотношения, но и являются средством воспитания военнослужащих»<sup>2</sup>.

Во второй половине 1940-х гг. В. М. Чхиквадзе несколько скорректировал свое представление о военном праве. Он отметил: «Военное право — не самостоятельная отрасль права, т.к. его части находятся в прямой зависимости от соответствующих отраслей советского права. Военное право — комплексное понятие, охватывающее специальные отрасли советского административного, уголовного, судебного права. Военное право — самостоятельная учебная дисциплина и должно преподаваться по отдельным отраслям: военно-

административное, военно-уголовное, военно-судебное право»<sup>3</sup>.

Отметим, что В. М. Чхиквадзе предложил все нормы военного права разделить на три группы:

1) военно-административное право (нормы, регулирующие деятельность органов военного управления, вопросы комплектования и организации армии, порядок обучения и воспитания войск, порядок прохождения службы, права и обязанности военнослужащих, порядок материального обеспечения войск);

2) военно-уголовное право (нормы, охраняющие воинскую дисциплину и порядок от преступных нарушений, нормы, регулирующие особые отношения, которые возникают вследствие совершения воинского преступления, нормы, определяющие составы воинских преступлений и соответствующие им наказания и устанавливающие порядок уголовной ответственности военнослужащих);

3) военно-судебное право (нормы, регулирующие организацию военной юстиции и устанавливающие порядок осуществления правосудия в армии)<sup>4</sup>.

Однако в 1954 г. предложения сторонников военного (военно-уголовного) права вызвали резкую критику (причем критиков поддержал А. Я. Вышинский). Работы, изданные ими, были объявлены «негодными»; дисциплины военно-уголовное право, военно-уголовный процесс и военно-административное право — «надуманными». «Практическая вредность такого обучения ... состояла в том, что оно противоречило принципам единой социалистической законности ... Предметом уголовного права является преступление и наказание, независимо от того, является ли это преступление

<sup>1</sup> Там же. С. 48.

<sup>2</sup> Чхиквадзе В.М. Некоторые вопросы советского военного права. С. 30—35.

<sup>3</sup> Там же. С. 33—34. Следует отметить, что позиция о том, что военное право является комплексной отраслью российского права, поддерживается некоторыми представителями нынешнего поколения военных ученых-юристов. См., например: Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1. С. 40—49.

<sup>4</sup> Там же. С. 25—35.

воинским или контрреволюционным, должностным или имущественным, совершено ли оно в армии или на железнодорожном или водном транспорте, в колхозе или в государственном учреждении, независимо также и от того, применяется ли наказание к гражданскому лицу или к военнослужащему»<sup>1</sup>.

Сторонников военно-уголовного права обвинили в том, что они в течение десяти с небольшим лет, написав свыше двадцати работ, так и не смогли найти его особого предмета; в дублировании советского уголовного права, совершении грубых политических ошибок (например, высоко оценили роль царских ученых-военных юристов)<sup>2</sup>.

Итак, основная особенность попытки формирования специального права, в т.ч. военного, заключается в том, что весь этот процесс был элементом политической борьбы. Причины создания военного (военно-уголовного) права были чисто политическими: руководству страны в 1930 — 1953 гг. были необходимы органы специальной юстиции для проведения репрессий и контроля органов общей юстиции. Для решения этих задач и была предпринята попытка формирования военного права.

Со смертью главного инициатора этого процесса (И. В. Сталина), сворачиваются репрессии, и отпала необходимость в органах специальной юстиции, а, следовательно, и в формировании специального права, в т.ч. и военного. Причем, весь процесс создания военного права сопровождался борьбой противников и сторонников этой идеи. Со смертью И. Сталина критики теории военного права пошли по уже знакомому им пути, разгромив группу сторонников военного права.

### Библиография

1. Кодинцев, А. Я. Компетенция военных трибуналов советских оккупационных войск в Германии (1945—1955 годы) / А. Я. Кодинцев // Военно-юридический журнал. — 2011. — № 6.

2. Корякин, В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) / В. М. Корякин // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — № 1.

3. Латышева, Н. А. Военные трибуналы как форпост судебной системы СССР в годы Великой Отечественной войны / Н. А. Латышева // История государства и права. — 2010. — № 9.

4. Лопухов, Р. По поводу «теории» военно-уголовного права / Р. Лопухов // Социалистическая законность. — 1954. — № 10.

5. Мильбах, В. С. Политические репрессии командно-начальствующего состава 1937 — 1938. Тихоокеанский флот / В. С. Мильбах. — СПб., 2013.

6. Ромазан, С. К вопросу о проблеме военного права / С. Ромазан // Советское государство и право. — 1940. — № 5 — 6.

7. Чхиквадзе, В. К вопросу о предмете Советского военно-уголовного права // Советское государство и право. — 1940. — № 12.

8. Чхиквадзе, В. М. Некоторые вопросы советского военного права // Советское государство и право. — 1947. — № 8.

<sup>1</sup> Лопухов Р. По поводу «теории» военно-уголовного права // Социалистическая законность. 1954. № 10. С. 82—86.

<sup>2</sup> Там же.



## On the formation of military law in the USSR (1930 — early 1950)

© Shkarevsky D. N.,  
associate Professor, Institute of State and Law BU VO "Sur-  
gut State University"  
PhD, Associate Professor

**Annotation.** The author analyzes the process of creating a Soviet military law during 1930-1953. The author concludes that the process has been caused solely by political reasons and interests, and was accompanied by a political struggle between the military and civilian lawyers.

**Keywords:** military law, military criminal law, military tribunals

### Bibliography

1. Kodintsev, A. J. The jurisdiction of military tribunals of the Soviet occupation forces in Germany (1945 — 1955) / A. J. Kodintsev // *Military law journal*. — 2011. — No. 6.
  2. Koryakin, V. M. On complex sectors of the domestic legal system (for example, military law) / V. M. Koryakin // *Russian journal of legal studies*. — 2015. — No. 1.
  3. Latysheva, N. A. Military tribunals as an Outpost of the judicial system of the USSR during the great Patriotic war / N. A. Latysheva // *History of state and law*. — 2010. No. 9.
  4. Lopukhov, R. About the "theory" of the military criminal law / R. mugs // *socialist legality*. — 1954. — No. 10.
  5. Milbach, S. V. Political repression command personnel 1937 — 1938. Pacific fleet / V. S. Mulbah. — SPb., 2013.
  6. Romazan, S. On the problem of military law / S. Romazan // *Soviet state and law*. — 1940. — № 5 — 6.
  7. Chkhikvadze, V. On the subject of the Soviet criminal law // *Soviet state and law*. — 1940. — No. 12.
  8. Chkhikvadze, V. M. Some questions of Soviet military law // *Soviet state and law*. — 1947. — No. 8.
-

## Рационально-этические ориентиры в правовом воспитании военнослужащих

© **Иванеев С. В.**

кандидат юридических наук, доцент кафедры Конституционного и международного права Университета «СИНЕРГИЯ» (г. Москва), президент некоммерческой организации «Ассоциация граждан XXI века за развитие светскости и гуманизма»

**Аннотация:** автор приходит к выводу, что сегодня борьба с деформациями правового сознания военнослужащих для командования очень проблематична ввиду отказа от установки на формирование единой ценностно-нормативной системы в современной российской армии и невозможности обеспечить идейно-ценностное единство воинских подразделений.

**Ключевые слова:** правовое воспитание, культ, свобода совести, светскость, образование, религия.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент

«Лишь правильное мышление есть знание и познание предмета, и поэтому наше познание должно быть научным»

**Гегель**

Как известно, правовое воспитание военнослужащих — это организованная, систематическая и целенаправленная деятельность органов военного управления, командиров (начальников) всех степеней, должностных лиц органов военной юстиции и органов воспитательной работы по привитию военнослужащим правовых знаний, формированию у них уважения законов как социальной ценности, выработке у них потребностей, привычек и навыков правомерного поведения, которое является составной частью системы воспитательной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации и органически связано с другими видами воспитания (воинским, нравственным, политическим и т.д.). Негативным явлением в сфере индивидуального правового сознания военнослужащих являются правовой нигилизм и правовой инфантилизм, которые являются важными факторами, детерминирующими противоправное поведение отдельных военнослужащих и круговую поруку в воинских коллективах.

При этом складывается парадоксальная ситуация, когда в борьбе с указанными деформациями правового сознания военнослужащих «современный офицер не только не может влиять на процесс формирования

мировоззрения военнослужащих, а напротив, как гарант соблюдения прав и свобод в воинском подразделении должен обеспечить свободу выбора, а какие нормы и ценности выбирают его подчиненные для него не должно иметь особого значения? Думается, такое положение вещей крайне опасно, так как вынуждает субъектов воинской деятельности, военного обучения и образования отстраняться от процесса становления и развития ценностно-мировоззренческих предпочтений военнослужащих, но специфика воинской деятельности не позволяет пускать такой важный процесс как мировоззренческое самоопределение личности на самотек»<sup>1</sup>.

Сегодня борьба с деформациями правового сознания военнослужащих для командования очень проблематична ввиду отказа от установки на формирование единой ценностно-нормативной системы в современной российской армии и невозможности обеспечить идейно-ценностное единство воинских подразделений.

<sup>1</sup> Сальников А. А. Правовые и морально-этические аспекты формирования мировоззрения военнослужащих современной российской армии в ходе образовательного процесса // Право и образование. 2013. № 12.

Зададимся резонным вопросом: а носителем какого типа мировоззрения должен быть современный офицер, чтобы бороться с деформациями правового сознания военнослужащих? Ведь плюрализм мнений не делает каждое мнение правильным и поэтому не может превратиться в плюрализм истин, т.к. попытки представить безыдейность как необходимую предпосылку духовной свободы личности, как основу свободного творчества художника, мыслителя и т.д. есть попытки с негодными средствами. Безыдейность делает личность пленницей эмоций и тем самым закрепощает ее, препятствует ее подлинному освобождению. Получается, сегодня формировать мировоззрение военнослужащих не просто трудно, но и даже противозаконно. В Конституции Российской Федерации говорится, что «каждому гарантируется право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними» (ст. 28). «Каждому гарантируется свобода мысли и слова. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них» (ст. 29).

Таким образом, нельзя не согласиться с мнением А. А. Сальникова о том, что «сознание российского офицера должно иметь правильную установку на утверждение истинных ценностей воинского служения, одинаково значимых для всех воинов российской армии не зависимо от специфики их мировоззренческих предпочтений, и поэтому он должен опираться не только на мировоззренческие аспекты науки, но и на другие пути формирования мировоззрения»<sup>1</sup>.

Руководящие документы утверждают светский характер системы военного образования, говорят о необходимости формирования научного мировоззрения у военнослужащих, где основой такого мировоззрения, должно выступать научное знание, которое служит основанием убеждений и поступков человека, но, тем не менее, сегодня Русская православная церковь Московского патриархата (РПЦ МП) выполняет не только

идеологическую функцию, но стремится влиять на вопросы исключительно государственной компетенции: комплектования войск и кадрового назначения. В определенной степени ей удается влиять на вопросы комплектования Вооруженных Сил, продвижения вверх по служебной лестнице на начальствующие должности старших офицеров и генералов, которые, будучи неофитами, лоббируют в армии церковные интересы. Свобода совести ими ошибочно понимается не как свобода мировоззренческого выбора, а как свобода вероисповедания. Она реализуется посредством организации взаимодействия с религиозными организациями. А так как это взаимодействие в основном строится на сотрудничестве с РПЦ МП, то и реализация свободы совести в войсках понимается как установление тесного сотрудничества с РПЦ. Кроме того, свободу совести военное руководство Минобороны России понимает и трактует не только как удовлетворение религиозных потребностей военнослужащих, но прежде всего, как осуществление духовно-нравственного, патриотического воспитания. Духовно-нравственное, патриотическое воспитание воинов армии светского государства делегировано так называемым «традиционным» религиозным организациям, в первую очередь РПЦ МП. Не случайно такая установка на воспитание сопровождается коллективными богослужениями и строительством на территории воинских частей православных храмов только Московского патриархата. Это санкционировано и официально организуется командованием воинских частей и соединений, несмотря на то, что эта практика противоречит российскому законодательству<sup>2</sup>.

Ситуация в мировоззренческой сфере усугубляется еще и тем, что история свободомыслия как раздел, отрасль религиоведения и учебная дисциплина в последние годы пренебрегается организаторами вузовского учебного процесса. По мнению крупнейшего советского и российского философа и ре-

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Свобода совести: проблемы теории и практики : монография / под ред. Ф. М. Рудинского, С. А. Бурьянова). М.: ЗАО ТФ «МИР», 2012.

лигиоведа, специалиста в области философии религии З. А. Тажуризиной «исключение из религиоведческих учебников истории свободомыслия позволяет предположить в недалеком будущем тенденцию постепенной утраты объективного, научного подхода к религии, тем более что проблемы истории свободомыслия утратили актуальность среди религиоведов не только в преподавании, но и в исследовательской сфере»<sup>1</sup>.

А ведь история показала, что высшего уровня научного понимания религии достигла диалектико-материалистическая теория марксизма. Поиски выхода из экономического и духовного рабства привели к такой теории, которая сфокусировала в своем содержании все самые ценные достижения мыслителей-гуманистов разных времен и народов. В основе экономической жизни общества марксизм открыл способ производства, как единства производительных сил и производственных отношений. Именно общественное бытие определяет индивидуальное и общественное сознание.

В сфере «надстроечных» явлений религия заняла важное место.

Почему? Ответ на этот вопрос всегда давался и дается разный. Следуя исторической традиции, довольно значительная часть людей вкладывает в содержание религии непомерно обширный смысл. Теология представляет религию некой дистиллированной «купелью духа» — чистых помыслов и идеалов, правды, любви, гуманизма, мира и т.д. При этом замалчиваются очевидные факты войн, вероломства, обмана, горя и бед человечества, вершащихся под эгидой религиозной веры. Бог и боги представляются надмировыми владыками и носителями добра и счастья. Вбирая в содержание своего учения о религии мировую практику свободомыслия и атеизма, марксизм создал глубокое в своей сущности учение о религии как об особом роде духовного наркотика, который рассчитан на массовое, не научное, сознание.

Да, людям необходим жизненный идеал.

Не находя (или не видя) его в реальной жизни, они создают такой идеал в своих помыслах, отрывая его от скверны земного бытия. Это синдром отрыва своих насущных идеалов от жизненной практики и экстраполяция их на сверхъестественные силы. В свете марксистской теории религия является многофункциональной социально-духовной системой. За свою многотысячелетнюю практику она облекла своим верованием не только мировоззрение людей, но и социальные стороны общественной жизни. В науке о религии — научном религиоведении, общепризнанным является тот постулат, что любая религия с позиции ее последователей является «единственно истинной». Это означает заведомую невозможность для представителей религиозных организаций формулировать объективистские оценки в адрес других религий. Необходимо уточнить, что принципиальное различие между религиозной и светской культурами коренится в объективных свойствах консервативного и нового, постоянно эволюционирующего общества, где, как свидетельствует о том история нашей цивилизации, значимость «посюстороннего», определяющего все сферы жизни человечества, неуклонно усиливается.

Поэтому, если религия имеет дело с трансцендентным миром, акцентируя ценности, символы и отношения, выведенные за пределы «мира земного» и подразумевает контекст «абсолютной вечности», а не пространственно-временной объективности, то светское общество с его мировоззрениями и культурой выступают как основы активного познания и освоения действительности земных реалий. Если в религиозной культуре базовой основой является представление о сакральном, священном, то в действительности светского мира это представление свое значение теряет.

Возникает вопрос: *для чего* (выделено мной. — И.С.) человек творит мир, мир культовых объектов в частности? «Мир не удовлетворяет человека, и человек своим действием решает изменить его»<sup>2</sup>, —

<sup>1</sup> Тажуризина З. А. Из истории свободомыслия. Очерки разных лет. М.: Академический проект, 2017.

<sup>2</sup> Ленин В.И. Философские тетради // Полн. собр. соч. Т. 29. С. 195.

констатировал В.И. Ленин. Значит, все дело в том, что религиозная фантазия творит иллюзорный мир и фетишизирует его потому, что реальный мир *не удовлетворяет* (выделено мной. — И.С.) людей; это — своеобразная реакция на бессилие перед несносной объективностью и пассивный способ выхода из тяжелых жизненных условий. Здесь внешний мир выступает как субъективированный объект, как средство достижения и удовлетворения определенных потребностей людей.

Каких? Многообразных материальных, духовных, политических, нравственно-этических. Реальный мир не только не удовлетворяет этим потребностям, но и попирает их, ограничивает и деформирует нормальные человеческие запросы. И тогда срабатывает пружина компенсаторства: люди ищут восполнения своих погрязших и утраченных свобод, мыслей, идеалов.

В фата-моргане религиозного мира люди находят, однако, те самые мечты, которые стали неосуществимыми в реальной жизни и воспарились иллюзиями в потусторонний мир. Но люди утешаются этими иллюзиями — гипостазированными слепками идеализированных объектов реального мира. Утешения, конечно же, не изменяют действительности, но примиряют с нею. Зато в чувствах утешения люди обретают блаженство и удовлетворяются розовыми мечтами о будущем «за гробом».

Руководство Минобороны России должно понимать, что военное образование не сводится к обучению и не ограничивается рамками вуза, как и той юридической и другой нормативной документацией, которая со стороны государства направлена на его регулирование. Образование — это особое моделирование и воспроизводство самой инновационной природы светского общества, которое ориентировано на развитие, обновление на основе науки, культуры, материального производства и др. сфер общественной системы. Но именно поэтому социально-философское рассмотрение образования под этим углом зрения становится сегодня актуальным, так как позволяет, в конечном счете, выработать технологии и средства моделирования инновационных

процессов на уровне целостной общественной системы.

Несомненно, что образование по-своему организует и воздействует на процессы социальных коммуникаций, внедряя здесь культурно-гуманистическое начало и возвышая личность над самим процессом общения. Образование — это особая объективно-субъективная «субстанция», в которой интегрированы и взаимодействуют духовно-нравственная, мировоззренческая сторона и опыт личности, социальный опыт данного общества и его субъектов, новое содержание преподаваемых дисциплин и ожившие исторические (социально-культурные, нравственные) традиции общества. Но образование — это включение людей и их институтов, отношений в содержание вектора времени образования, в котором должное и предстоящее оказывается детерминантой уже существующего и фактического, повседневного.

Очень сложной по своему содержанию является образовательная воспроизводственная деятельность. Здесь не только происходит процесс обучения, передачи знаний, умений, формирование необходимых компетенций для подрастающих поколений, но и согласования образовательного пространства и его временем, что выступает условием взаимодействия образовательной сферы с культурой и социумом, с другими подсистемами общества. Суть этих согласований — соединение фактического и нормативного, будущего и настоящего, субъективного и объективного.

Сегодня важно осознание того, что «привязка» системы образования к определенным идеологическим позициям, которая осуществлялась на протяжении всей истории развития образования в светской и духовной культуре, а в последней и сегодня остается ведущим принципом, — в современном обществе оказывается не продуктивной, так как лишь раскрывает роль и место образования в обществе, рассматривая его, как только надстроечное формирование, в котором отсутствуют собственные бытийные основы. Поскольку основанием бытия образования выступает не только потребность обучения новых поколений, всту-



пающих в жизнь, но и необходимость освоения и включения в деятельность и сознание людей, возникающих в развитии общества инноваций, как проявления объективной закономерности общества, образование также является объективным, способным воздействовать на общество «от себя».

Открывшиеся возможности дальнейшего исследования рационально-этических ориентиров в правовом воспитании военнослужащих и феномена образования на этом принципе его объективности, несомненно, являются для развития российского общества и для самой военной организации государства продуктивными, что и обеспечивает теоретическую и практическую востребо-

ванность исследований в данном направлении.

#### Библиография

1. Ленин, В. И. Философские тетради / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. — Т. 29. .
2. Сальников, А. А. Правовые и морально-этические аспекты формирования мировоззрения военнослужащих современной российской армии в ходе образовательного процесса / А. А. Сальников // Право и образование. — 2013. — № 12.
3. Свобода совести: проблемы теории и практики : монография / под ред. Ф. М. Рудинского, С. А. Бурьянова. — М.: ЗАО ТФ «МИР», 2012. — 1120 с.
4. Тажуризина, З. А. Из истории свободомыслия. Очерки разных лет / З. А. Тажуризина. — М.: Академический проект, 2017. — 523 с.

## Rational-ethic identities in the legal education of military servicemen

© Ivaneev S. V.,

candidate of legal Sciences, associate Professor of constitutional and international law at the University «SYNERGY» (Moscow), President of the nonprofit organization «Association of citizens of the XXI century for the development of secularism and humanism»

**Annotation:** the author comes to the conclusion that today the struggle against deformations of the legal consciousness of servicemen for command is very problematic in view of the refusal to set up a single value-normative system in the modern Russian army and the impossibility of ensuring the ideological value of military units.

**Key words:** legal education, cult, freedom of conscience, light, education, religion.

#### Bibliography

1. Lenin, V. I. Philosophical notebooks V. I. Lenin // Full. Coll. Op., Vol 29. .
2. Salnikov, A. A. Legal and ethical aspects of the formation of world-views soldiers of the modern Russian army during the educational process / A. A. Sal'nikov // Law and education. — 2013. — No. 12.
3. Freedom of conscience: problems of theory and practice : monograph / under the editorship of F. M. Rudinsky, S. A. Buryanov. — М.: JSC TF "MIR", 2012. — 1120 s.
4. Tazhurizina, Z. A. history of free thought. Essays from different years / Z. A. Tazhurizina. — М.: Academic project, 2017. — 523 p.

## Проблемы юрисдикции в деятельности военного духовенства и пути их решения (вопросы совершенствования правовой работы)

© Овчаров О. А.,

кандидат юридических наук, кафедра военной администрации, административного и финансового права Военного университета

**Аннотация:** в статье кратко рассмотрены и проанализированы отдельные проблемы совершенствования правовой работы в области государственно-церковных отношений при реализации командирами своих полномочий в религиозной сфере, при определении юрисдикции в отношении военного духовенства и предложены возможные пути их решения.

**Ключевые слова:** юрисдикция, правовая работа, право военнослужащих на свободу вероисповедания, военное духовенство, религиозные объединения.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

Согласно ст. 2 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита указанных прав и свобод является обязанностью государства. Среди конституционных прав и свобод важное место занимает право на свободу вероисповедания. В силу ст. 28 Конституции России каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

В целях создания благоприятных условий для реализации указанного права военнослужащими с учётом особенностей военной службы, боевой учёбы, поддержания высокого уровня боеготовности, участия в вооружённых конфликтах, ограничения права на свободу передвижения и выбора места жительства, необходимости соблюдения режима секретности руководством страны было принято решение о воссоздании ликвидированного в 1918 г. института военного духовенства. В 2010 г. в войсках появились органы по работе с верующими военнослужащими, в штатах военных организаций — должности помощника командира по работе с верующими, на которые

могут назначаться также и священнослужители, а 24 января 2010 г. Министр обороны Российской Федерации утвердил Положение по организации работы с верующими военнослужащими в Вооружённых Силах, в п. 13 которого среди задач органов по работе с верующими военнослужащими на первом месте стоит организация и проведение религиозных обрядов, церемоний и удовлетворение религиозных потребностей личного состава Вооружённых Сил.

Таким образом, было положено начало восстановлению в войсках института военного духовенства в штатах военных организаций в качестве должностных лиц органов по работе с верующими военнослужащими и возникновению вместе с тем некоторых проблем их юрисдикции, обусловленных несовершенством правовой работы, проводимой при воссоздании указанного правового института. Рассмотрим кратко эти проблемы.

Первое. В соответствии с п. 17 указанного Положения должностные лица по работе с верующими военнослужащими (включая назначенных на эти должности священнослужителей) выполняют свою работу на основании трудового договора, заключаемого в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Как видно, правоотношения командования и военного священнослужителя строятся на ос-

новании трудового законодательства и по вопросам надлежащего исполнения своих должностных обязанностей, обусловленных трудовым договором и нормативными правовыми актами, военный священник находится в юрисдикции соответствующего работодателя — командира (начальника), с которым заключён трудовой договор. Именно этот работодатель-военачальник наделяется полномочиями по осуществлению контроля за надлежащим исполнением должностных обязанностей работником-священнослужителем и привлечением его к дисциплинарной или материальной ответственности при наличии соответствующих правовых оснований, в т.ч. и за ненадлежащее исполнение возложенных на него п. 13 Положения основных задач, включая организацию и проведение религиозных обрядов, церемоний и удовлетворение религиозных потребностей личного состава Вооруженных Сил.

Таким образом, передавая военного священнослужителя под юрисдикцию командования по вопросам религиозной деятельности, законодательством на командира возлагается не свойственная его предназначению деятельность по контролю за надлежащим осуществлением религиозной деятельности военным духовенством, а также правовое регулирование этой деятельности в масштабах военной организации и привлечение к юридической ответственности священнослужителей за ненадлежащее осуществление этой управляемой командиром религиозной деятельности.

Проблема состоит в том, что командир вынужден выступать «судьёй» священнослужителя в исполнении им своих предусмотренных по должности религиозных обязанностях, т.е. в делах, о надлежащем ведении которых командир не имеет ясного представления, т.к. ни религиозного образования, ни религиозной подготовки, ни опыта соответствующей религиозной деятельности, как правило, командиры не имеют, а нередко и не желают иметь или вовсе негативно относятся к религии. Насколько может быть эффективно такое управление? А потому неизбежны ошибки, конфликты, помехи в надлежащей организации религиоз-

ной работы в воинской части, в реализации подчинёнными военнослужащими конституционного права на свободу вероисповедания, а также в исполнении самими командирами, как представителями государства, своих конституционных обязанностей по признанию, соблюдению и защите прав вверенного им личного состава на свободу вероисповедания.

Второе. В соответствии с п. 2 названного Положения, утверждённого Министром обороны Российской Федерации, в своей деятельности должностные лица по работе с верующими военнослужащими руководствуются законодательством Российской Федерации. Вместе с тем, законодательство Российской Федерации не регламентирует порядок организации и проведения религиозных обрядов и церемоний, удовлетворения религиозных потребностей личного состава войск. Нет в нём ни требований к проведению литургии, ни порядка проведения крещения, исповеди, венчания, ни последовательности отпевания погибших на поле боя воинов. Эти вопросы регламентируются церковным законодательством, внутренними установлениями самих религиозных объединений, о которых в Положении как раз ничего не говорится.

Поэтому проблема состоит в том, как военному духовенству осуществлять свою деятельность в войсках — возложенную на него государством основную задачу по организации и проведению религиозных обрядов и церемоний, удовлетворению религиозных потребностей воинов, руководствуясь при этом не религиозным, а государственным законодательством, в котором ничего нет по этим вопросам.

Видимо, для решения этой проблемы военному духовенству необходимо разрешить руководствоваться не только законодательством Российской Федерации, но и внутренними установлениями религиозных объединений, о чём необходимо сделать соответствующее дополнение в указанное выше Положение, утверждённое Министром обороны России. Одним из таких внутренних установлений является Устав Русской Православной Церкви (далее — Устав РПЦ), принятый в 2000 г. на Архиерейском

Соборе<sup>1</sup>. В ст. 4 этого Устава указывается, что Русская Православная Церковь, при уважении и соблюдении существующих в каждом государстве законов, осуществляет свою деятельность на основе:

а) Священного Писания и Священного Предания;

б) канонов и правил святых апостолов, святых Вселенских и Поместных Соборов и святых отцов;

в) постановлений своих Поместных и Архиерейских Соборов, Священного Синода и указов Патриарха Московского и всея Руси;

г) Устава РПЦ.

Очевидно, что военные священнослужители православной церкви в своей религиозной деятельности на территории воинских частей должны руководствоваться также и перечисленными документами, которых нет в составе законодательства Российской Федерации. И по вопросам нарушения требований перечисленных документов, в т. ч. регламентирующих религиозные обряды, военные священнослужители православной церкви, назначенные на должности помощников командиров по работе с верующими военнослужащими, должны быть подконтрольны и должны нести ответственность перед своим священноначалием, а не перед своим работодателем-командиром, помощником которого по работе с верующими военнослужащими они являются.

Третье. По мнению В. В. Путина, выраженному им на проведённой 8 февраля 2012 г. встрече с Патриархом Московским и всея Руси Кириллом и главами религиозных объединений России, «необходимо на должный уровень поставить развитие института военного духовенства. К решению этой задачи с равным вниманием должны подойти и религиозные организации, и само Министерство обороны»<sup>2</sup>.

Внимательный анализ сущностного содержания поставленной задачи показывает, что в динамично меняющихся государственно-церковных отношениях развитие института военного духовенства стоит не на должном уровне и требует дальнейшего совершенствования, в т. ч. и с помощью правовых средств, с помощью комплексной правовой работы, проводимой в этом направлении. Русская Православная Церковь на поставленную задачу ответила изданием Положения о военном духовенстве Русской Православной Церкви в Российской Федерации (принято на заседании Священного Синода Русской Православной Церкви 25 — 26 декабря 2013 г., журнал № 141)<sup>3</sup>. Данное синодальное Положение не вполне согласуется с ранее изданным и указанным выше Положением Минобороны, в т. ч. и по вопросам юрисдикции военного духовенства.

Так, в силу п.п. 4.3 и 4.6 синодального Положения штатные и внештатные военные священники остаются клириками епархий, в канонической юрисдикции которых они состоят, а в своей богослужебной и пастырской деятельности военные священники подотчетны епархиальному архиерею епархии, на территории которой находится воинское или правоохранительное формирование. Согласно п.п. 4.8 и 4.9 синодального Положения решения о поощрении и привлечении к ответственности (наложении канонических прещений) военных священников принимаются епархиальным архиереем епархии, на территории которой находится соответствующее воинское или правоохранительное формирование, по представлению Синодального отдела по взаимодействию с Вооруженными силами и правоохранительными органами и (или) командира (начальника) воинского или правоохранительного формирования, а в отношении командированных священнослужителей решения по поощрению принимаются епархи-

<sup>1</sup> URL: <http://www.patriarchia.ru/db/document/133114/page2.html>

<sup>2</sup> Лукичев Б. М. Патриарх Кирилл и военное духовенство (О трудах Патриарха Московского и всея Руси Кирилла по возрождению института

военного духовенства в Вооружённых Силах Российской Федерации). М.: ФИВ, 2016. С. 84—85.

<sup>3</sup> Положение о военном духовенстве Русской Православной Церкви в Российской Федерации [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/3481010.html>

альным архиереем епархии, в канонической юрисдикции которой находится командированный священнослужитель, по представлению епархиального архиерея епархии, на территории которого находится соответствующее воинское или правоохранительное формирование, а также Синодального отдела по взаимодействию с Вооруженными силами и правоохранительными органами или командира (начальника) воинского или правоохранительного формирования.

Как видно из синодального Положения о военном духовенстве, священноначалие своих епархиальных священников, назначаемых на штатные должности органов по работе с верующими военнослужащими, после такого назначения оставляет их в своей юрисдикции, в юрисдикции епархиального архиерея, а не соответствующего командира, хотя трудовое законодательство указывает на работодателя (командира). Виды ответственности устанавливаются ст. 419 ТК РФ, которая указывает, что лица, виновные в нарушении трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, привлекаются к дисциплинарной и материальной ответственности в порядке, установленном ТК РФ и иными федеральными законами, а, к примеру, дисциплинарные взыскания регламентируются ст. 192 ТК РФ, в соответствии с которой за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- 1) замечание;
- 2) выговор;

3) увольнение по соответствующим основаниям.

Вместе с тем, Устав РПЦ прямо устанавливает, что Русская Православная Церковь имеет иерархическую структуру управления (ст. I. 6) и разделяется на епархии — местные Церкви, возглавляемые архиереем и объединяющие епархиальные учреждения, благочиния, приходы, монастыри, подворья, монастырские скиты, духовные образовательные учреждения, братства, сестричества, миссии (ст. XV. 1), что епар-

хиальный архиерей, по преемству власти от святых апостолов, есть предстоятель местной Церкви — епархии, канонически управляющий ею при соборном содействии клира и мирян (ст. XV. 6), что архиереи пользуются всею полнотою иерархической власти в делах вероучения, священнодействия и пастырства (ст. XV. 11), что, осуществляя наблюдение за каноническим порядком и церковной дисциплиной, епархиальный архиерей имеет право отеческого воздействия и взыскания по отношению к клирикам, включая наказания выговором, отстранением от занимаемой должности и временным запрещением в священнослужении (ст. XV. 19).

Эту полноту иерархической власти епархиального архиерея в отношении военного священнослужителя разрушает выше названное Положение Минобороны, предусматривающее заключение со священником трудового договора с работодателем-командиром, которому военный священнослужитель и передаётся в юрисдикцию в установленном трудовым законодательством порядке, в т. ч. по таким его основным трудовым обязанностям как религиозная деятельность, включая пастырскую и богослужебную деятельность.

Таким образом, как видно, военное духовенство по основному содержанию своей работы в войсках, т.е. по вопросам богословской и пастырской деятельности, находится и в юрисдикции работодателей-командиров, и в юрисдикции своего священноначалия — правящих епархиальных архиереев. Получаются какие-то двойные стандарты, двойные требования, двойной контроль, двойная отчётность и двойная ответственность по одним и тем же вопросам, что нельзя признать правильным.

Проблема состоит в несогласованности, противоречивости государственного законодательства и внутренних установлений церкви, религиозных объединений, создавая тем самым двойную юрисдикцию и препятствуя надлежащему исполнению военным духовенством своих должностных обязанностей в воинских частях, возлагая на командование не свойственные им функции в религиозной сфере. Решение этой проблемы



видится в применении п. 2 ст. 123.26 ГК РФ и ст. 15 Федерального закон «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Четвертое. В силу п. 2 ст. 123.26 ГК РФ и ст. 15 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» религиозные организации действуют в соответствии со своими уставами и внутренними установлениями, не противоречащими закону, а государство уважает внутренние установления религиозных организаций, если указанные установления не противоречат законодательству Российской Федерации.

Таким образом, в силу указанных законодательных норм религиозные объединения обязаны действовать в соответствии со своими внутренними установлениями даже в тех случаях, когда эти установления противоречат требованиям подзаконных правовых актов государственных органов, а государство (в лице уполномоченных органов, в т.ч. командиров) даже в этом случае обязано уважать эти противоречащие (государственным подзаконным правовым актам) внутренние установления религиозных объединений и принимать меры по устранению указанных противоречий, т.е. по приведению подзаконных актов в соответствие с внутренними установлениями религиозных объединений.

По сути, государство, провозгласив законодательно своё уважительное отношение к непротиворечащим законам внутренним установлениям религиозных объединений, тем самым определило место этих внутренних установлений в системе государственного законодательства, в системе действующего (в стране и её военной организации) права, в т.ч. в системе военного права. Внутренние установления религиозных объединений в иерархии правовых актов по праву (в силу указанных законоположений) занимают второе место — после законодательных актов, оттеснив на третье место подзаконные акты государственных органов (Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и др., включая командиров), которые теперь должны не противоречить, не нарушать

требований внутренних установлений религиозных объединений (непротиворечащих закону), поскольку в противном случае это может расцениваться как неуважение к указанным внутренним установлениям и, следовательно, как нарушение п. 2 ст. 123.26 ГК РФ и ст. 15 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

В соответствии со ст. 3 Устава РПЦ юрисдикция Русской Православной Церкви простирается на лиц православного исповедания, проживающих на канонической территории Русской Православной Церкви, а также на добровольно входящих в нее православных, проживающих в других странах. Следовательно, юрисдикция РПЦ распространяется на всех православных военнослужащих, тем более на военное духовенство, и принимать в этой связи подзаконные акты, нарушающие такую юрисдикцию — означает проявление неуважения к указанному внутреннему установлению религиозного объединения — к Уставу РПЦ. Подобное проявление неуважения нарушает, в свою очередь, п. 2 ст. 123.26 ГК РФ и ст. 15 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Следовательно, утверждённое Министром обороны Российской Федерации Положение по организации работы с верующими военнослужащими Вооруженных Сил является незаконным в части, противоречащей внутренним установлениям религиозных объединений, в т.ч. противоречащей положениям Устава РПЦ и синодального Положения о военном духовенстве РПЦ в РФ. А в правоотношениях командования с военным духовенством применению подлежат в т.ч. и требования внутренних установлений религиозных объединений, в части касающейся религиозной деятельности военного духовенства.

Пятое. По вопросам деятельности военного духовенства и юрисдикции этой деятельности обнаруживается некоторая несогласованность и церковного законодательства, требований внутренних установлений Русской Православной Церкви. Так, например, согласно п. 1.1 синодального Положения о военном духовенстве РПЦ в Россий-

ской Федерации предусматривается, что это Положение устанавливает порядок взаимодействия епархий Русской Православной Церкви, Синодального отдела по взаимодействию с Вооруженными Силами и правоохранительными органами, федеральных органов государственной власти, в которых предусмотрена военная и правоохранительная служба, а также военного духовенства по вопросам:

— пастырского окормления и религиозного просвещения военнослужащих (служащих) и членов их семей;

— совершения богослужений и обрядов на территории воинских и правоохранительных формирований.

Как видно, предметом регулирования указанного Положения является только два выше перечисленных вопроса. Однако при анализе обязанностей военного священника, перечисляемых в п. 5.1 этого же Положения обнаруживается, что они явно выходят за пределы предмета регулирования, обозначенного в п. 1.1 Положения, за границы указанных двух вопросов, возлагая на военное духовенство обязанности, не вполне согласующиеся с целью священнической деятельности и миссией духовенства. В частности, Положение наряду с прочим обязывает военного священника:

— участвовать в воинских ритуалах, церемониях и других торжественных мероприятиях воинского или правоохранительного формирования;

— содействовать командованию воинского или правоохранительного формирования в преодолении нарушений правопорядка и дисциплины, неуставных правил взаимоотношений, пьянства, наркомании, воровства, мздоимства и других негативных проявлений;

— содействовать поддержанию мира и согласия между военнослужащими (служащими) различного вероисповедания, предотвращению межнациональной и межрелигиозной неприязни, помогать командованию в урегулировании конфликтных ситуаций;

— исполнять иные обязанности по должности, предусмотренные трудовым договором.

Перечисленные обязанности не вполне согласуются также и с некоторыми другими внутренними установлениями РПЦ. В частности, Правила святых апостол содержат несколько положений по этому вопросу. Так, шестое правило святых апостол гласит: «Епископ, пресвитер, или диакон, да не приемлет на себя мирских попечений. А иначе да будет извержен от священного чина». А 81-е правило наставляет: «Говорили мы, что не подобает епископу, или пресвитеру вдаваться в народные управления, но неопустительно быть при церковных делах: или да будет убежден сего не творить, или да будет извержен. Ибо по Господней заповеди «никто не может служить двум господам (Мф. 6:24)». И ещё в 83 правиле устанавливается: «Епископ, пресвитер, или диакон, в воинском деле упражняющийся и хотящий удержать обе должности, то есть: Римское начальство и священническую должность: да будет извержен из священного чина, ибо "кесарево кесарю, а Божие Богу" (Мф. 22:21)»<sup>1</sup>. А согласно седьмому Постановлению Четвёртого Вселенского Собора: «Учиненным единожды в клир, и монахам, определили мы не вступать ни в воинскую службу, ни в мирской чин: иначе дерзнувших на сие, и не возвращающихся с раскаянием к тому, что прежде избрал для Бога, предавать анафеме».

Таким образом, можно увидеть, что внутренние установления церкви требуют от священнослужителей (в т.ч. от штатных военных священников, назначенных на должности помощников командиров по работе с верующими военнослужащими) «неопустительно быть при церковных делах». Поэтому, синодальное Положение о военном духовенстве РПЦ в РФ, возлагая на подчинённых военных священнослужителей не «церковные дела», не только само себе противоречит, но и толкает их на нарушение указанных выше положений внутренних установлений религиозных объединений, а

<sup>1</sup> Священноисповедник Никодим (Милаш) Правила Святых Апостолов и Вселенских соборов с толкованиями [Электронный ресурс]. URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Nikodim\\_Milash/pravila-svjatyh-apostolov-i-vselenских-soborov-s-tolkovanijami/](https://azbyka.ru/otechnik/Nikodim_Milash/pravila-svjatyh-apostolov-i-vselenских-soborov-s-tolkovanijami/)

потому требуют соответствующей доработки и приведения к единообразному порядку.

Подобное противоречие возникло, по всей видимости, в результате давления Минобороны России на разработчиков проекта синодального Положения на этапе согласования — с целью проведения в этом документе интересов военного ведомства, заинтересованного в том, чтобы превратить военное духовенство в вспомогательные структуры органов по работе с личным составом (за счёт численности которого, видимо, и создавалось военное духовенство) и перевалить на военных священников часть задач этих органов, а также ответственность за низкие показатели морально-психологического состояния, нравственности, правосознания, культуры, воинской дисциплины, правопорядка и законности в войсках. Это серьёзная угроза полноценному развитию института военного духовенства. Это другая крайность, которая может привести к негативным последствиям как для военных, так и для религиозных организаций, представляющих военное духовенство в войсках.

Кроме того, рассмотренные проблемы юрисдикции во многом существуют и по причине отсутствия в основополагающем правоустанавливающем документе — Уставе РПЦ — сведений о военном духовенстве, его месте в иерархической системе, его подчинении, особенностях его служения, его отличии от обычных приходских священнослужителей (по статусу, обязанностям, ответственности), а также о воинских храмах и воинских приходах, образующихся при этих храмах.

Шестое. Важной причиной существования перечисленных проблем юрисдикции военного духовенства является жёсткая иерархическая система, лежащая как в основе военной организации, так и в основе религиозной организации. Минобороны, не желая уступать своей командирской власти, чтобы не нарушать принцип единоначалия, проявила твёрдость и неуступчивость в этом вопросе и «изобрело» компромиссный вариант — органы по работе с верующими военнослужащими, на некоторые из которых могут назначаться священнослужители, ста-

новясь при этом работниками воинских частей, т.е. Минобороны России. Трудовые договоры как раз и являются такими правовыми средствами, чтобы сохранить в каком-то виде это единоначалие и юрисдикцию в отношении работников, в т.ч. и военных священнослужителей.

В этом противостоянии иерархических систем РПЦ проявило мягкую силу, мудрую уступчивость ради достижения главной цели — начала восстановления (некогда ликвидированного в революционном порыве) института военного духовенства и пастырского попечения на системной основе личного состава, верующих военнослужащих, реализации их конституционных прав на свободу вероисповедания.

Теперь, когда процесс восстановления института военного духовенства запущен и в войсках появились штатные военные священнослужители, необходимо двигаться дальше в направлении дальнейшего совершенствования правовой работы по воссозданию полноценного института военного духовенства, по созданию благоприятных условий деятельности военного духовенства и реализации конституционных прав личного состава на свободу вероисповедания, с учётом конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства (ст. 14 Конституции Российской Федерации), а не включения религиозных организаций (в т.ч. военного духовенства) в состав государственного аппарата управления (возлагая на них не свойственные церковной деятельности государственные задачи), — уважая внутренние установления религиозных объединений и не нарушая их юрисдикции в отношении военного духовенства.

Седьмое. Другой немаловажной причиной проблем юрисдикции военного духовенства также следует признать, то обстоятельство, что Минобороны России так и не смогло реализовать на практике поручение Президента России о воссоздании института военного духовенства, которого, де юре так до сих пор и не существует, которое, по сути, подменили другим институтом — органами по работе с верующими военнослужащими, на должности которых разрешили

назначать в т.ч. и священнослужителей. Эти органы по работе с верующими военнослужащими на уровне центрального аппарата Минобороны России входят в структуру органов по работе с личным составом и находятся под управлением, в подчинении и в юрисдикции соответствующих командиров, которые возлагают на военных священнослужителей не свойственные их целям деятельности задачи и обязанности (прежде всего, органов по работе с личным составом). Поэтому юрисдикция командиров по отношению к военному духовенству распространяется не только на сугубо религиозную деятельность, но и на другие виды управленческой деятельности, превращая священнослужителя в обычного чиновника от военного ведомства.

Всё это противоречит выше указанным положениям внутренних установлений церкви, требует соответствующей правовой работы, прежде всего, направленной на упорядочение и систематизацию законодательства и подзаконных актов, внутренних установлений религиозных объединений по вопросам деятельности военного духовенст-

ва с целью исключения противоречий и нарушений как законодательства, так и внутренних установлений церкви. Всё это требует имплементации некоторых требований внутренних установлений церкви (в части касающейся деятельности военного духовенства) в действующее законодательство и подзаконные акты, как это уже в какой-то мере сделано, например, в отношении единожёнства — в СК РФ, еженедельного выходного воскресного дня, праздника Рождества Христова — в ТКРФ и т.п.

#### Библиография

1. Лукичѳв, Б. М. Патриарх Кирилл и военное духовенство (О трудах Патриарха Московского и всея Руси Кирилла по возрождению института военного духовенства в Вооружѳнных Силах Российской Федерации). / Б. М. Лукичѳв. — М.: ФИВ, 2016. — 148 с.
2. Священноисповедник Никодим (Милаш) Правила Святых Апостолов и Вселенских соборов с толкованиями [Электронный ресурс] / Н. Милаш. — URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Nikodim\\_Milash/pravila-svjatyh-apostolov-i-vselskikh-soborov-s-tolkovanijami/](https://azbyka.ru/otechnik/Nikodim_Milash/pravila-svjatyh-apostolov-i-vselskikh-soborov-s-tolkovanijami/) (дата обращения: 08.07.2017).

## The problems of jurisdiction in the activities of the military clergy and the ways to solve them (questions of perfection of legal work)

© Ovcharov O. A.,

candidate of Law, chair of the military administration, the administrative and financial rights of the Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation

**Abstract.** The article briefly examined and analyzed some problems of improving the legal work in the field of state and church relations when the commanders exercised their powers in the religious sphere, when determining jurisdiction over the military clergy, and suggested possible ways to solve them.

**Key words:** jurisdiction, legal work, the right of servicemen to freedom of religion, military clergy, religious associations.

#### Bibliography

1. Lukichev, B.M. Patriarch Cyril and the military clergy (On the work of Patriarch Kirill of Moscow and All Russia on the revival of the Institute of Military Clergy in the Armed Forces of the Russian Federation) / B.M. Lukichev. — Moscow: FIV, 2016. — 148 p.
2. Priest Nicodemus (Milash) Rules of the Holy Apostles and Ecumenical Councils with interpretations [Electronic resource] / N. Milish. — URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Nikodim\\_Milash/pravila-svjatyh-apostolov-i-vselskikh-soborov-s-tolkovanijami/](https://azbyka.ru/otechnik/Nikodim_Milash/pravila-svjatyh-apostolov-i-vselskikh-soborov-s-tolkovanijami/) (reference date: 08.07.2017).

## Прокурорская деятельность

### Анализ прокурором доказательственной базы по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением

© Данилова Н. А.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

© Николаева Т. Г.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

**Аннотация:** в статье рассматриваются уголовно-процессуальные и криминалистические аспекты осуществляемого прокурором анализа доказательств по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением.

**Ключевые слова:** дознание в сокращенной форме; анализ прокурором материалов уголовного дела; доказательства

**Рецензент** — Н.В. Субанова, доктор юридических наук, доцент

В 2013 г. УПК РФ был дополнен главой 32.1 «Дознание в сокращенной форме»<sup>1</sup>, регламентирующей производство предварительного расследования преступлений в форме, резко отличающейся от предварительного следствия и дознания не только сокращенными сроками расследования, сокращенным объемом процессуальных прав участников уголовного процесса, но также объемом и средствами доказывания.

Существенные отличия в процедуре предварительного расследования (по сравнению с обычным следствием или дознанием) обуславливают необходимость тщательного анализа прокурором материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным постановлением. Содержательная сто-

рона осуществляемого прокурором анализа материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным постановлением, может быть представлена следующими взаимосвязанными этапами по проверке:

— наличия основания для производства дознания в сокращенной форме;

— соблюдения условий и порядка заявления ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме;

— наличия (отсутствия) пробелов в системе доказательств;

— соблюдения порядка и сроков производства дознания в сокращенной форме.

Одним из ключевых этапов осуществляемого прокурором анализа материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным постановлением, является проверка наличия (отсутствия) пробелов в системе доказательств. В этой связи следует отметить, что доказательства при производстве

<sup>1</sup> Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».



дознания в сокращённой форме собираются в объёме, достаточном для установления: события преступления; характера и размера причиненного им вреда; виновности лица в совершении преступления (ч. 1 ст. 226.5 УПК РФ); обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание (с учётом необходимости их указания в обвинительном постановлении — ч. 1 ст. 226.7 УПК РФ).

Таким образом, прокурору при анализе материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным постановлением, необходимо учитывать, что, во-первых, предмет доказывания (ст. 73 УПК РФ) при дознании в сокращённой форме значительно сужен (ч. 1 ст. 226.5 УПК РФ). Во-вторых, законодателем установлено правило, в соответствии с которым при производстве дознания в сокращённой форме дознавателю необходимо произвести только те следственные и процессуальные действия, неисполнение которых может повлечь за собой невозможную утрату следов преступления или иных доказательств. В-третьих, дознаватель вправе:

1) не проверять доказательства, если они не были оспорены подозреваемым, его защитником, потерпевшим или его представителем. Из этого следует, что дознаватель не обязан выполнять требования ст. 85 и 87 УПК РФ о проверке доказательств в указанных случаях;

2) не допрашивать лиц, от которых в ходе проверки сообщения о преступлении были получены объяснения, за исключением случаев, если необходимо установить дополнительные, имеющие значение для уголовного дела фактические обстоятельства, сведения о которых не содержатся в материалах проверки сообщения о преступлении, либо необходимо проверить доказательства, достоверность которых оспорена подозреваемым, его защитником, потерпевшим или его представителем.

В этой связи прокурору целесообразно учитывать два, на наш взгляд, существенных обстоятельства. Во-первых, являющиеся доказательством объяснения лиц, опрошенных в ходе проверки сообщения о преступлении, относятся к «иным документам», а не к показаниям участников процесса. На

данный факт обратил внимание и Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 28 мая 2013 г. № 723-О, указав, что УПК РФ в п. 6 ч. 2 ст. 74 признает доказательствами иные, помимо в ней названных, документы, которые допускаются в качестве доказательств, если изложенные в них сведения имеют значение для установления обстоятельств, указанных в ст. 73 УПК РФ. Иные документы, в том числе объяснения, которые в соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ вправе получать следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, орган дознания при проверке сообщения о преступлении, используются для установления обстоятельств уголовного дела с соблюдением требований норм, определяющих порядок собирания, проверки и оценки доказательств в уголовном судопроизводстве.

Во-вторых, на неопределённость процессуального статуса опрашиваемых лиц и, как следствие, проблематичность разъяснения им прав и обязанностей соответственно, подозреваемого, потерпевшего, свидетеля и др. Суть проблемы заключается в том, что с одной стороны, в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ указано, что лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные УПК РФ, и обеспечивается возможность осуществления этих прав в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы, в том числе: право, предусмотренное ст. 51 Конституции Российской Федерации; право пользоваться услугами адвоката; право принести жалобы на действия (бездействие) и решения должностных лиц, проводящих проверку по сообщению.

С другой стороны, изменения в главы 6 — 8 УПК РФ не вносились, в уголовно-процессуальном законе данные лица именуются как «иные физические лица» (ч. 1 ст. 202 УПК РФ), «лица, участвующие в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении» (ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ), «лицо, в отношении которого проводится проверка сообщения о пре-

ступлении» (п. 6 ч. 3 ст. 49 УПК РФ). Кроме того, признание потерпевшим прямо предусмотрено ч. 2 ст. 226.3 УПК РФ только после возбуждения уголовного дела.

Представляется, что в данном случае необходимо учитывать правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой гарантируемые Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина должны обеспечиваться лицу в уголовном судопроизводстве независимо от формального признания его участником производства по уголовному делу, исходя из наличия определенных существенных признаков, характеризующих фактическое положение этого лица как нуждающегося в обеспечении соответствующего права, а правовой статус определяется исходя из фактического положения;

3) не назначать судебную экспертизу по вопросам, ответы на которые содержатся в заключении специалиста по результатам исследования, проведенного в ходе проверки сообщения о преступлении, за исключением следующих случаев:

а) при наличии необходимости установления дополнительных фактических обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела;

б) при наличии необходимости проверить выводы специалиста, достоверность которых поставлена под сомнение подозреваемым, его защитником, потерпевшим или его представителем;

в) при наличии предусмотренных ст. 196 УПК РФ оснований для обязательного назначения судебной экспертизы.

Необходимость обращения к специалисту в ходе проверки сообщения о преступлении обусловлена тем, что для принятия обоснованного решения о возбуждении уголовного дела существенное значение имеет установление достоверности фактов, имеющих уголовно-правовое значение, например, принадлежность объектов к ядовитым, сильнодействующим, психотропным, наркотическим средствам, наличие признаков подделки документов; степени тяжести вреда здоровью и т.п. Такая информация, как правило, может быть получена в ходе про-

веденных специалистами исследований документов, предметов, результаты которых позволят сделать вывод о наличии (отсутствии) признаков преступления и, как следствие, должны учитываться при принятии решения о возбуждении уголовного дела либо об отказе в таковом.

Таким образом, с одной стороны, в ч. 1 ст. 144 и ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ законодатель однозначно указывает на допустимость не только привлечения специалиста к участию в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, но и дачи им заключения. С другой стороны, не ясно, распространяется ли действие ст. 58 УПК РФ на стадию возбуждения уголовного дела.

В качестве примера неоднозначного толкования закона можно привести решения судей Красногвардейского районного суда Санкт-Петербурга по уголовным делам, возвращенным прокурору в порядке ч. 4 ст. 226.9 УПК РФ. В постановлениях судей указано, что справки оперативных исследований, проведенных экспертами до возбуждения уголовного дела на основании направлений (сопроводительных писем) начальника отдела полиции, не могут являться допустимыми доказательствами, так как эксперты не были предупреждены об уголовной ответственности по ст. 307 УК РФ и судебные экспертизы не назначались. Находящиеся в делах справки не могут расцениваться и как заключение специалиста<sup>1</sup>.

Судебная коллегия по уголовным делам Санкт-Петербургского городского суда согласилась с указанными решениями. В обосновании своей позиции коллегия привела положение п. 2 Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 15 июня 2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» в соответствии с которым для определения вида средств и веществ (наркотическое, психотропное или их аналоги,

<sup>1</sup> Архив Красногвардейского районного суда г. Санкт-Петербурга. Дела № № 1-366/2013, 1-446/2013, 1-713/2013.

сильнодействующее или ядовитое), их размеров, названий и свойств, происхождения и способа изготовления требуются специальные знания, суды должны располагать соответствующими заключениями экспертов или специалистов. Заключение специалиста представляет собой письменную консультацию по вопросам, входящим в его компетенцию, представленное в письменном виде суждение по вопросам, поставленным перед специалистом сторонами (ч. 3 ст. 80 УПК РФ). Представленная в материалах уголовного дела, справка об исследовании не может рассматриваться как заключение специалиста, поскольку не соответствует требованиям ч. 3 ст. 80 УПК РФ, так как в ходе проверки сообщения о преступлении к исследованию не был привлечён конкретный специалист, которому были разъяснены права и обязанности, предусмотренные ст. 58 УПК РФ<sup>1</sup>.

Не менее проблематично привлечение специалиста для дачи заключения ввиду отсутствия у него возможности проводить исследование (например, исследование объекта в целях определения того, является ли он наркотическим веществом и установления его вида, свойств, массы). Данное обстоятельство обусловлено позицией высшей судебной инстанции. Согласно п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам» специалист не проводит исследование вещественных доказательств, а лишь высказывает суждение по вопросам, поставленным перед ним сторонами. Поэтому в случае необходимости проведения исследования должна быть произведена судебная экспертиза.

Наряду с этим нельзя не отметить еще одно существенное обстоятельство, заключающееся в том, что до настоящего времени отсутствует унифицированная форма документа, который составляется специалистом.

<sup>1</sup> Апелляционное определение судебной коллегии по уголовным делам г. Санкт-Петербургского городского суда от 09.07.2013 № 22-4253/13. Апелляционное постановление судебной коллегии по уголовным делам г. Санкт-Петербургского городского суда от 05.08.2013 № 22-5073/13.

В результате наименование указанного документа («Справка специалиста», «Заключение специалиста», «Акт предварительного исследования» и др.) и содержание зависят от того, сотрудник какого ведомственного учреждения привлекался в качестве специалиста.

Таким образом, прокурору, анализирующему материалы уголовного дела, связанные с привлечением специалиста, необходимо выработать собственную позицию относительно функций специалиста и по оценке его заключения, учитывая недостатки законодательной регламентации и противоречивость судебной практики по данному вопросу.

Оценка материалов уголовного дела, связанных с назначением и производством судебных экспертиз не связана со столь существенным несовершенством законодательства и отсутствием единообразной судебно-следственной практики. Полагаем, что анализ прокурором заключения эксперта предполагает:

— проверку сведений, касающихся возможности производства данной судебной экспертизы конкретным лицом (образование, специальность, стаж работы в качестве судебного эксперта и иные данные, свидетельствующие о его компетентности и надлежащей квалификации), а также наличия (отсутствия) оснований для отвода эксперта<sup>2</sup>;

— проверку соблюдения установленного законом порядка назначения и производства судебной экспертизы,

— проверку соблюдения при назначении и производстве судебной экспертизы прав участников уголовного судопроизводства;

<sup>2</sup> Проверка указанных сведений в первую очередь целесообразна в случае проведения экспертизы экспертом негосударственного судебно-экспертного учреждения (некоммерческой организации (некоммерческого партнерства, частного учреждения или автономной некоммерческой организации), созданной в соответствии с ГК РФ и Федеральным законом «О некоммерческих организациях», осуществляющим судебно-экспертную деятельность в соответствии с принятым уставом) либо лицом, не работающим в судебно-экспертном учреждении.

— проверку соблюдения установленного законом порядка оформления заключения эксперта<sup>1</sup>;

— изучение поставленных перед экспертом вопросов с точки зрения их соответствия компетенции эксперта (определяемой характером и объемом его специальных знаний, и квалификацией), полноты и относимости к обстоятельствам, имеющим значение для уголовного дела, а также точности формулировок;

— проверку подлинности, законности получения и достаточности объектов, представленных для экспертного исследования;

— проверку соответствия объектов, указанных в постановлении о назначении экспертизы и в заключении эксперта;

— оценку научной обоснованности примененных экспертом методов и методики исследования, а также правомерности их применения в данном конкретном случае;

— проверку полноты использования экспертом предоставленных ему объектов;

— оценку проведенных экспертом исследований и сделанных им выводов на предмет их достаточной ясности, полноты и достоверности<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Практике известны случаи, когда ставился вопрос о признании заключения эксперта недопустимым доказательством на основании того, что в нем отсутствовали те или иные сведения об эксперте, предусмотренные ст. 204 УПК РФ.

<sup>2</sup> Под недостаточной ясностью следует понимать невозможность уяснения смысла и значения терминологии, используемой экспертом, методики исследования, смысла и значения признаков, выявленных при изучении объектов, критериев оценки выявленных признаков, которые невозможно устранить путем допроса в судебном заседании эксперта, производившего экспертизу.

Неполным является такое заключение, в котором отсутствуют ответы на все поставленные перед экспертом вопросы, не учтены обстоятельства, имеющие значение для разрешения поставленных вопросов (п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам»). Для оценки достоверности заключения эксперта решающее значение имеют содержащиеся в нем выводы. Так, применительно к судебно-медицинской экспертизе это вытекает из требований, сформулированных в ст. 8 и 16 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» и п. 29

— проверку логической обоснованности хода и результатов экспертного исследования (достаточно ли полученных в результате исследования данных для заключения; следуют ли выводы эксперта из результатов исследования; нет ли противоречий между исследовательской частью заключения и выводами; достаточно ли аргументированы выводы эксперта), а также выявление различного рода ошибок, опусок и неточностей, допущенных экспертом;

— проверку правильности ссылок на нормативные правовые акты, приведенные экспертом в обоснование своих выводов;

— оценку выводов эксперта на предмет их соответствия поставленным перед ним вопросам, компетенции эксперта, а также наличия в них противоречий и их характера. В последнем случае целесообразно проверить, была ли назначена дополнительная (повторная) судебная экспертиза и были ли устранены эти противоречия посредством проведения указанной экспертизы;

4) не производить иные следственные и процессуальные действия, направленные на установление фактических обстоятельств, сведения о которых содержатся в материалах проверки сообщения о преступлении, если такие сведения отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам.

Таким образом, при анализе доказательств, собранных по уголовному делу, прокурору следует исходить из того, что доказательственная база при производстве дознания в сокращенной форме в основном может основываться на материалах проверки сообщения о преступлении. В соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ при проверке сообщения о преступлении дознаватель впра-

приказа Минздравсоцразвития России от 12 мая 2010 г. № 346н «Об утверждении порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-медицинских учреждениях Российской Федерации».

Важнейшим критерием достоверности выводов эксперта является их обоснованность. Свидетельством отсутствия обоснованности выводов является тот факт, что они не основываются на данных, изложенных в исследовательской части заключения. Вследствие этого достоверность таких выводов эксперта может быть поставлена под сомнение.



ве получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном УПК РФ, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

В этой связи полагаем необходимым обратить внимание на ряд проблем, обусловленных несовершенством уголовно-процессуального закона. Так, определенные проблемы возникают при реализации права истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном УПК РФ. Буквальное толкование закона позволило некоторым правоприменителям прийти к выводу о возможности производства обыска или выемки на данной стадии уголовного процесса<sup>1</sup>. Представляется, что истребование и изъятие предметов и документов при проверке сообщения о преступлении возможно лишь согласно ч. 4 ст. 21 УПК РФ, а также при производстве следственных действий, указанных в ч. 1 ст. 144 УПК РФ. На данное обстоятельство обратил внимание заместитель Генерального прокурора Российской Федерации в информационном письме от 20 августа 2014 г. № 36-11-2014 «О недопустимости изъятия предметов и документов вне рамок следственных действий, предусмотренных до возбуждения уголовного дела».

К сожалению, остались неурегулированными законом ситуации, при которых собранные по уголовному делу доказательства дают основание для переквалификации деяния на преступление, расследование ко-

торого также согласно п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ предусмотрено в форме дознания, или когда установлены основания для изменения размера вреда, причинённого преступлением (могущие не влиять на квалификацию деяния). Представляется, что в случае подобной необходимости в зависимости от конкретной ситуации не будет являться нарушением прав участников процесса продолжение производства дознания в сокращённой форме и составление обвинительного постановления с указанием изменившегося размера вреда или квалификации деяния при соблюдении следующих условий:

— при ознакомлении обвиняемого с обвинительным постановлением и материалами уголовного дела в протоколе ознакомления необходимо отразить позицию обвиняемого о признании вины, размера вреда и согласии с правовой оценкой деяния, приведённой в обвинительном постановлении. При наличии ходатайства обвиняемого о допросе, допросить его в качестве обвиняемого;

— в целях обеспечения прав потерпевшего, его в обязательном порядке следует ознакомить с обвинительным постановлением и материалами уголовного дела, отразив в протоколе ознакомления его позицию о наличии-отсутствии возражений о продолжении производства дознания в сокращённой форме;

— не будет превышен установленный законом срок дознания в сокращённой форме.

При отсутствии возражений данных участников уголовного судопроизводства уголовное дело с обвинительным постановлением направляется прокурору для принятия решений, предусмотренных ст. 226.8 УПК РФ, а в случае несогласия обвиняемого или потерпевшего дознание продолжается в общем порядке.

<sup>1</sup> Методические рекомендации по применению органами дознания Федеральной службы судебных приставов дознания в сокращённой форме (утв. ФССП России 26.04.2013 N 04-7).



## **The analysis the prosecutor of evidentiary base on the criminal case which has arrived with the accusatory resolution**

© **Danilova N. A.**,

doctor of jurisprudence, professor, professor of chair of criminal trial and criminalistics St. Petersburg legal institute (branch) Academies of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

© **Nikolaeva T. G.**,

doctor of jurisprudence, professor, professor of chair of criminal trial and criminalistics St. Petersburg legal institute (branch) Academies of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation

**Abstract.** In article criminal procedure and criminalistic aspects of the analysis of proofs which is carried out by the prosecutor on the criminal case which has arrived with the accusatory resolution are considered.

**Keywords:** inquiry in the reduced form; analysis prosecutor of the criminal case file; proofs

---

## О проблемах надзора органов военной прокуратуры за исполнением законов военными следственными органами при расследовании преступлений

© Ермолович Я. Н.,

преподаватель Военного университета Минобороны России, кандидат юридических наук

© Честнов Н. Е.,

заместитель военного прокурора Северодвинского гарнизона

**Аннотация.** В статье анализируется практика надзора, осуществляемого органами военной прокуратуры за исполнением законов военными следственными органами при расследовании преступлений, выявляются проблемы и противоречия прокурорского надзора в сфере уголовного судопроизводства, делаются выводы о причинах судебных и следственных ошибок.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, уголовно-процессуальное право, военнослужащие, военная прокуратура, военные следственные органы.

**Рецензент** — О. К. Зателепин, доктор юридических наук, профессор.

В ходе обобщения Главной военной прокуратурой практики надзора за исполнением законов при расследовании преступлений, обеспечения законности и обоснованности судебных решений по уголовным делам было установлено, что количество уголовных дел, оконченных военными следственными органами Следственного комитета Российской Федерации за четыре месяца 2017 г., практически не изменилось по сравнению с аналогичным периодом прошлого года: наблюдается небольшой рост в 0,5 % (с 2 765 до 2 780)<sup>1</sup>. При этом отмечается сокращение числа уголовных дел, направленных в суды (на 7,4 %, с 1 898 до 1 757) и сокращение числа уголовных дел, производство по которым было прекращено по различным основаниям (на 10,7 %, с 867 до 774). Выявленная тенденция обусловлена введением на законодательном уровне и широким применением военными следственными органами меры уголовно-правового характера в виде судебного

штрафа<sup>2</sup>. Таким образом, отмечается, что результативность предварительного следствия снизилась с 68,6 до 63,2 %, а самый низкий ее показатель отмечается в военных следственных управлениях по Тихоокеанскому флоту (36,1 %) и Центральному военному округу (51,6 %).

Из числа завершенных и направленных в суд за 4 месяца этого года уголовных дел 71 % (1 974 из 2 780) составляют дела о преступлениях небольшой и средней тяжести. 311 дел, т.е. каждое девятое уголовное дело, было расследовано в форме дознания, причем лишь 23 из них — в сокращенной форме.

Количество нарушений в сфере уголовно-процессуальной деятельности военных следственных органов за 4 месяца этого года снизилось по сравнению с аналогичным показателем прошлого года и составляет 3 563 в 2017 г. против 3 855 в 2016 г. Т.е. в текущем году наблюдается сокращение количества нарушений на

<sup>1</sup> О практике надзора за исполнением законов при расследовании преступлений, обеспечения законности и обоснованности судебных решений по уголовным делам: информационное письмо Главной военной прокуратуры от 31 мая 2017 г.

<sup>2</sup> О судебном штрафе подробнее см.: Ермолович Я. Н., Честнов Н. Е. О практике применения органами военной прокуратуры, военными следственными органами и военными судами положений о мере уголовно-правового характера в виде судебного штрафа // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2017. № 7. С. 86—98.

досудебной стадии уголовного производства на 8,3 %. Тем не менее, отмечается рост числа процессуальных нарушений в военных следственных управлениях, надзор за процессуальной деятельностью которых осуществляет военная прокуратура Тихоокеанского флота (на 55,5 %) и Московская городская военная прокуратура (на 16 %).

Более половины нарушений (1 904 из 3 563) совершено следователями военных следственных органов при рассмотрении сообщений о преступлениях. Из них 40 % (757 из 1 904) составляют незаконные и необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. При этом отмечается рост такого рода нарушений на 1,5 % (с 746 до 757). В период с января по апрель 2017 г. военными прокурорами отменено каждое шестое постановление военных следственных органов об отказе в возбуждении уголовного дела (757 из 4 814), а в военном следственном управлении по Южному военному округу — каждое четвертое (249 из 913). Доля отмененных решений составляет в среднем 15,7 % от общего количества проверенных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. 54 постановления об отказе в возбуждении уголовного дела отменялось 3 и более раз, и окончательное решение так и не было принято. В итоге в результате дополнительных проверок сообщений о преступлениях военными следственными органами было возбуждено только 3 уголовных дела.

Количество нарушений УПК РФ, совершенных сотрудниками военных следственных органов в ходе предварительного следствия и дознания сократилось с 1 780 в 2016 г. до 1 616 в 2017 г. (т.е. на 9,2 %). Однако в следственном управлении по Тихоокеанскому флоту этот показатель вырос с 73 до 133, т.е. практически в 2 раза. Отмечается проявление качественно новых нарушений уголовно-процессуального закона — нарушений норм об осуществлении уголовного судопроизводства в разумный

срок (ст. 6<sup>1</sup> УПК РФ), введенных в 2010 г. и дополнявшихся в 2014, 2015 и 2016 гг.<sup>1</sup>

За 4 месяца 2017 г. почти половина уголовных дел (1 311 из 2 780) была расследована в продленные сроки, т.е. в срок, превышающий 2 месяца со дня возбуждения уголовного дела. При этом в военных следственных управлениях по Тихоокеанскому флоту, Центральному и Восточному военным округам таких дел большинство (74,6 %, 66,8 %, 56,8 % соответственно). В настоящее время в производстве военных следственных органов находится 353 уголовных дела со сроками следствия свыше шести месяцев. Больше всего таких дел в военных следственных управлениях по Южному (88) и Центральному (84) военным округам. По неоконченным уголовным делам 88 обвиняемых содержатся под стражей свыше двух месяцев. Больше всего таких лиц в военном следственном управлении по Центральному военному округу (всего 20 человек). Как отмечается в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу домашнего ареста и залога» при рассмотрении ходатайств о продлении срока содержания обвиняемых под стражей суду следует проверять обоснованность доводов органов предварительного расследования о невозможности своевременного окончания расследования. В случае, когда ходатайство о продлении срока содержания под стражей возбуждается перед судом неоднократно и по мотивам необходимости выполнения следственных действий, указанных в предыдущих ходатайствах, суду надлежит выяснять причины, по которым они не были произведены. Если причина, по мнению суда, заключается в неэффективной

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

организации расследования, это может явиться одним из обстоятельств, влекущих отказ в удовлетворении ходатайства. В таких случаях суд вправе реагировать на выявленные нарушения путем вынесения частных постановлений.

В текущем году впервые с 2015 г. отмечается рост на 13,1 % числа решений о приостановлении предварительного следствия (с 381 до 431), в том числе в 2,3 раза — ввиду невозможности участия лица в деле (с 18 до 41). Наиболее часто предварительное следствие приостанавливалось в военном следственном управлении по Южному военному округу (179). Значительно реже — в следственных управлениях по Западному (43) и Центральному (42) военным округам. Военными прокурорами проверена законность и обоснованность 336 процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия (в 2016 г. — 395), из которых 99 (в 2016 г. также 99) отменены (больше всего в Южном военном округе — 80).

Возросло на 15,2 % количество постановлений о прекращении уголовного дела, отмененных военными прокурорами (с 250 до 288). Свыше трети таких процессуальных решений следователей (288 из 798) признаны незаконными и необоснованными. В том числе в военных следственных управлениях по Южному военному округу (95 из 199), Тихоокеанскому флоту (30 из 42) и г. Москве (33 из 62), т.е. практически каждое второе решение о прекращении уголовного дела. В апреле — мае 2017 г. отменено 11 постановлений о прекращении уголовных дел о нераскрытых преступлениях прошлых лет в связи с истечением срока давности уголовного преследования, поскольку положения ч. 2 ст. 27 УПК РФ и ст. 78 УК РФ предусматривают возможность прекращения уголовного дела по этому основанию только в отношении конкретного лица (обвиняемого или подозреваемого).

Незаконными признаны 9 процессуальных решений о прекращении уголовных дел, возбужденных в связи с гибелью военнослужащих, со сроками

расследования свыше четырех лет, что в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» является для лиц, выступающих в судебном процессе сторонами или заявляющими самостоятельные требования относительно предмета спора третьими лицами, а также подозреваемыми, обвиняемыми, подсудимыми, осужденными, оправданными, потерпевшими, гражданскими истцами, гражданскими ответчиками в уголовном судопроизводстве основанием для обращения в суд с заявлением о присуждении компенсации за нарушение их права на судопроизводство в разумный срок.

Изложенные обстоятельства свидетельствуют о распространенности нарушений, связанных с несоблюдением следователями военных следственных органов разумного срока уголовного судопроизводства, и необходимости принятия дополнительных мер, в том числе предусмотренных совместным указанием «Об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного производства»<sup>1</sup>, в котором предлагается в целях повышения эффективности прокурорского надзора и ведомственного контроля за соблюдением права граждан на доступ к правосудию, а также сокращения сроков проверок сообщений о преступлениях и предварительного расследования особое внимание уделять обоснованности передачи сообщений о преступлениях, а также материалов проверок и уголовных дел из одного правоохранительного органа (органа

<sup>1</sup> Указание Генпрокуратуры России № 275/36, СК России № 1/206, МВД России № 2/5443, МЧС России № 195, ФССП России № 1-у, ФСБ России № 21, ФСКН России № 4, ФТС России № 1081 от 3 июня 2015 г. «Об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства».

предварительного расследования) в другой; исключить факты отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного расследования и прекращении уголовного дела (уголовного преследования) по формальным основаниям, не имеющим отношения к предмету проверки (расследования) или не влияющим на обоснованность принятого процессуального решения; принимать меры к обеспечению достаточности и эффективности действий должностных лиц органов прокуратуры, а также — в пределах установленной уголовно-процессуальным законодательством компетенции — должностных лиц органов предварительного расследования, в том числе в случаях неоднократного вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) либо приостановлении предварительного расследования; при проверке законности и обоснованности составления следователями и дознавателями постановлений о возбуждении ходатайств о продлении процессуальных сроков тщательно изучать материалы уголовного дела, устанавливать достаточность, эффективность и своевременность проведения следственных действий, причины продления срока и т.д.

Главной военной прокуратурой также отмечается, что, несмотря на длительные сроки расследования преступлений, следственными органами не предпринимаются действенные меры по возмещению вреда, причиненного хищением средств федерального бюджета. Так, при снижении размера ущерба федеральной собственности в 3,5 раза (с 2,886 млрд. руб. до 822,5 млн. руб.) возмещено лишь 29 млн. руб., что составляет 3,5 % размера ущерба, причиненного преступлениями. Стоимость имущества, на которое наложен арест, составляет 12,6 млн. руб. О неудовлетворительности мер по розыску похищенного имущества свидетельствует то обстоятельство, что в 2016 — 2017 гг. следственными органами возбуждено

только три уголовных дела о легализации преступных доходов, несмотря на то, что признаки таких деяний усматриваются при осуществлении надзора за расследованием большинства хищений средств федерального бюджета. При этом отмечается, что прокурорское реагирование на указанные нарушения не осуществлялось, уголовные дела в порядке ст. 221 УПК РФ в связи с невменением ст. 174<sup>1</sup> УК РФ (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления) не возвращались.

В январе — апреле текущего года произошло сокращение числа требований об устранении нарушений закона на 25,2 % (с 230 до 172) при росте количества представлений и информации руководителям военных следственных органов на 2,3 % (с 907 до 928). В настоящее время доля требований военных прокуроров об устранении нарушения законов составляет 15,6 % (171 из 1 100) всех актов прокурорского реагирования, тогда как в прокуратурах субъектов Российской Федерации три четверти актов прокурорского реагирования составляют требования об устранении нарушений закона (69 277 из 91 643).

С момента введения в июле 2016 г. активно применяется мера уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, на основании которой на досудебной стадии уголовного производства прекращено 249 уголовных дел, что составляет 9 % всех завершенных производством уголовных дел. Наиболее часто такие решения инициировались военными следственными органами, надзор за процессуальной деятельностью которых осуществляет военная прокуратура Центрального военного округа. Следует отметить, что практика заявления ходатайств в порядке ст. 25<sup>1</sup> УПК РФ до конца к настоящему времени не сформирована ввиду малого периода действия рассматриваемого уголовно-правового института. Вместе с тем отмечается, что лишь два дела из числа



прекращенных в связи с назначением судебного штрафа возвращались для дополнительного расследования прокурором, одно — для устранения препятствий рассмотрения судом, что составляет чуть более 1 % от общего числа дел, по которым назначен судебный штраф. По десяти уголовным делам судебный штраф назначен после отклонения первоначальных ходатайств следователей. Основаниями для принятия судами решений об отклонении ходатайств о назначении судебного штрафа являлись: несоответствие предъявленного обвинения собранным доказательствам, непринятие вином мер по возмещению ущерба или заглаживанию вреда иным способом, возражение обвиняемого в судебном заседании против прекращения уголовного дела с назначением судебного штрафа.

За 4 месяца 2017 г. судами первой инстанции рассмотрено 1 998 уголовных дел, что на 9,6 % больше, чем в 2016 г. (1 823 дела). По результатам рассмотрения осуждено 1 551 лицо, что на 12,5 % меньше, чем в 2016 г., когда за тот же период было осуждено 1 772 человека. В том числе 533 человека было осуждено за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, что на 8,3 % меньше, чем в 2016 г., когда в этот же период был осужден 581 человек за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. По 98 % дел принятые судами решения соответствовали позиции государственных обвинителей. В числе осужденных один высший и 90 старших офицеров (в 2016 г. эти же показатели составляли 2 и 98 человек соответственно).

За 4 месяца 2017 г. количество уголовных дел, рассмотренных в особом порядке судебного разбирательства, снизилось на 13,4 % (со 127 до 110), а их удельный вес снизился на 1,5 % (с 7 до 5,5 %). Средний показатель удельного веса таких дел по органам военной прокуратуры значительно превышен в военных прокуратурах Тихоокеанского флота (10 %), Восточного военного округа (8,6 %) и Ракетных войск стратегического назначения (8,5 %). Наименьшее количество рассмотренных в особом порядке уголовных

дел отмечается в военных прокуратурах Южного военного округа (1,9 %) и Северного флота (3,1 %). Вместе с этим отмечается, что не всегда, даже при наличии упрощенной процедуры, соблюдаются условия, необходимые для постановления приговора без проведения судебного разбирательства.

В рассматриваемый период уменьшилось на 11 % (со 164 до 146) число лиц, в отношении которых уголовные дела (уголовное преследование) прекращены судами по нереабилитирующим основаниям (кроме судебного штрафа), и удельный вес таких дел снизился с 9 до 7,3 %. Вместе с тем этот показатель находится на уровне выше среднего в военных прокуратурах Южного (11 %) и Западного (10,2 %) военных округов. При этом существенно снизилось число лиц, оправданных в суде, и лиц, в отношении которых уголовные дела были прекращены по реабилитирующим основаниям (с 5 до 1).

Количество уголовных дел, возвращенных прокурорам для устранения препятствий их рассмотрения судами, уменьшилось незначительно (с 11 до 10). По ходатайствам государственных обвинителей такие решения принимались дважды. Основными препятствиями для рассмотрения судами уголовных явились: нарушения требований ст. 220 УПК РФ при составлении и утверждении обвинительных заключений, неправильная квалификация действий обвиняемого, наличие неотмененных процессуальных решений и прочие недочеты.

Следует отметить, что военные прокуроры в целом эффективно используют полномочия по обжалованию незаконных и необоснованных судебных решений. По ряду уголовных дел прокурорскими работниками были оставлены без внимания нарушения судами уголовного и уголовно-процессуального законодательства, в результате чего неправосудные решения были отменены (изменены) по жалобам иных участников процесса.

**Библиография**

Ермолович, Я. Н. О практике применения органами военной прокуратуры, военными следственными органами и военными судами положений о

мере уголовно-правового характера в виде судебного штрафа / Я. Н. Ермолович, Н. Е. Честнов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 7.

---

**On the problems of supervision of the military prosecutor authorities over the execution of laws by military investigative agency in the investigation of crimes**

© **Ermolovich Ya. N.**,  
the PhD in Law, Lecturer of the Military University  
© **Chestnov N. E.**,  
deputy military prosecutor of the Severodvinsk garrison

**Abstract.** The article analyzes the practice of supervision exercised by the military prosecutor authorities over the execution of laws by military investigative agencies in the investigation of crimes, the problems and contradictions of the prosecutor's supervision in the sphere of criminal proceedings are revealed, conclusions are made about the causes of the judicial and investigative errors.

**Keywords:** prosecutor's supervision, criminal procedural law, military personnel, military prosecutor authority, military investigative agency.

**Bibliography**

Ermolovich Y. N. About practice of application by the military prosecution, the military investigating bodies and military courts of the provisions on the measure of criminal-legal character in the form of court fines / J. N. Ermolovich, N. E. Chestnov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2017. — No. 7.

---

## Основания проведения прокурорской проверки и порядок уведомления о ней

© Терещук С. С.,

помощник военного прокурора Екатеринбургского гарнизона, старший лейтенант юстиции

**Аннотация:** в статье раскрыты основания проведения прокурорской проверки и порядок уведомления о начале проверки

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, прокурорская проверка, уведомление о начале проверки

**Рецензент** — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Порядок осуществления прокурорского надзора регламентирован Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». При этом нормы Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части порядка организации и проведения плановых и внеплановых проверок не распространяются на прокурорские проверки (п. 3 ч. 3 ст. 1 Закона).

В соответствии с п. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Аналогичные требования содержатся в п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и п. 2.1 Указания заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Главного военного прокурора от 10 апреля 2008 г. № 70 «О задачах органов военной прокуратуры по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Информацию о нарушении закона могут содержать поступившие в органы прокуратуры письма, заявления, жалобы, в том числе коллективные, запросы (депутатские ли-

бо должностных лиц), обращения, направленные средствами массовой информации или переданные устно на личном приеме (п. 2.1 Инструкции, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45). Анонимное сообщение также может являться поводом к проведению проверки (решения Арбитражного суда Челябинской области от 4 марта 2015 г. по делу № А76-1008/2015, Арбитражного суда Ставропольского края от 24 февраля 2015 г. по делу № А63-10324/2014).

Указанная информация может быть самостоятельно обнаружена прокурорами в Интернете (п. 9 Справочника № 1, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 18 июля 2013 г. № 295).

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 февраля 2015 г. № 2-П (далее — Постановление 2-П) сформулировал дополнительные требования к такой информации о нарушениях: эти сведения должны указывать на признаки нарушений законов, которые нельзя подтвердить или опровергнуть в ходе межведомственного взаимодействия с соответствующим надзирающим государственным органом (абз. 2 п. 2 резолютивной части, абз. 3 п. 5.2 мотивировочной части).

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 2 ст. 21, п. 2 ст. 26) в редакции от 7 марта 2017 г. учел указанное требование Конституционного Суда Российской Федерации. Следовательно, прокурорская проверка может быть призна-

на незаконной, если органы прокуратуры не докажут наличие достаточных оснований для проведения проверки и не обоснуют невозможность проведения проверки контролирующими органами в порядке Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 10 марта 2015 г. по делу № А56-48737/2014, постановления Пятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 21 сентября 2015 г. № 15АП-12694/15 и Двадцатого Арбитражного апелляционного суда ААС от 20.10.2015 № 20АП-3786/15).

Кроме того, в качестве повода для прокурорских проверок используются материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской практики, указания вышестоящих прокуратур (решение Ахтубинского районного суда Астраханской области от 3 февраля 2015 г. по делу № 2-228/2015), а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона. Также основанием для проведения прокурорской проверки являются собственные планы работы прокуратур на соответствующий календарный период (п. 1 Справочника № 1).

Проверки могут быть приурочены к определенным событиям общественной жизни. Например, в период проведения избирательных кампаний прокуроры уделяют повышенное внимание вопросам соблюдения законодательства о выборах и о проведении публичных мероприятий (п. 7.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195). Кроме того, проверка может назначаться, если имеется соответствующее задание или указание вышестоящей прокуратуры, поручение Президента Российской Федерации или Председателя Правительства Российской Федерации, а также по сообщению из средств массовой информации (п.п. 2, 8, 10, 11 Справочника № 1).

До появления правовой позиции Конституционного Суда Российской Федера-

ции, сформулированной в упомянутом выше Постановлении № 2-П, отсутствие информации о нарушении закона в отношении конкретного юридического лица, предпринимателя или должностного лица не свидетельствует об отсутствии законных оснований для проведения прокурором проверки (постановления Шестого Арбитражного апелляционного суда от 19 февраля 2013 г. № 06АП-206/13; Второго Арбитражного апелляционного суда от 14 августа 2009 г. № 02АП-3386/2009). Судами выработана позиция, что прокурорский надзор осуществляется независимо от наличия информации о нарушении законов с целью их предотвращения (постановления Двенадцатого Арбитражного апелляционного суда от 7 ноября 2013 г. № 12АП-8871/13; Шестого Арбитражного апелляционного суда от 2 августа 2013 г. № 06АП-3515/13; Московского городского суда от 28 марта 2012 г. № 4а-3525/11).

Подобные решения появляются и после Постановления № 2-П. Так, в постановлении Семнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 13 октября 2015 г. № 17АП-12772/15 суд указал, что надзор прокуратуры действует постоянно и непрерывно, и на основании п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре органам прокуратуры не обязательно ждать поступления обращений заинтересованных лиц, чтобы начать проверку, а на таком направлении, как соблюдение законодательства о промышленной безопасности, прокурорский надзор действует независимо от наличия информации о нарушении законов, с целью их предотвращения. Аналогичные выводы изложены в постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 12 февраля 2016 г. № 304-АД15-19173.

Конституционный Суд Российской Федерации допускает проведение надзорных мероприятий органами прокуратуры не только в связи с конкретными обращениями, но и по собственной инициативе прокуратуры; однако основания и поводы для проверок не могут определяться произвольно, а должны быть связаны с конкретными сведениями о нарушении законов проверяемым лицом, при том, что неопределенность в отношении правовой квалификации таких

фактов не может быть устранена посредством взаимодействия органов прокуратуры с соответствующим надзирающим госорганом (абз. 3 п. 5.2 мотивировочной части, абз. 2 п. 2 резолютивной части Постановления № 2-П).

В соответствии с п. 3 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» основание для назначения проверки должно быть указано в мотивированном решении прокурора или его заместителя о проведении проверки, подлежащем доведению до сведения проверяемого лица не позднее дня начала проверки. При этом законодательно способы уведомления проверяемых лиц о начале проверки не определены, в связи с чем автор полагает, что оповестить о начале прокурорской проверки можно любым возможным способом, позволяющим зафиксировать данный факт (факсимильная связь, электронная почта и т.д.).

Аналогичные требования применяются к решению прокурора или его заместителя о расширении предмета (пределов) проверки (абз. 2 п. 3 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Вместе с тем, недопустимо проведение повторных проверок одного и того же лица по одним и тем же основаниям, за исключением проверок устранения нарушений закона, выявленных в ходе первоначальной прокурорской проверки, и по которым прокурором внесено представление, или проверок, которые проводятся по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (п. 12 ст. 21 Закона о прокуратуре).

Прокурор вправе не проводить самостоятельно проверку по поступившим в прокуратуру материалам, а потребовать ее проведения от органов государственного контроля (надзора) (абз. 3 п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, п. 3 ч. 2 ст. 10 Закона N 294-ФЗ). Такое требование оформляется поручением прокурора о проведении проверочных мероприятий в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя, воинской части (внеплановой проверки).

Поручения подписываются:

— направленное в органы контроля, поднадзорные городским и районным прокуратурам — только прокурором города

(района);

— направленное в органы контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и территориальные подразделения федеральных органов контроля в субъектах Российской Федерации — прокурор субъекта Российской Федерации или его заместитель;

— направленное в органы контроля в федеральных округах — начальник управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации или его заместитель.

Поручение руководителям федеральных органов контроля направляется только через Генеральную прокуратуру Российской Федерации (п. 3.1 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 марта 2009 г. № 93).

Поручение должно содержать основания и подлежащие проверке вопросы (абз. 4 письма Генеральной прокуратуры России от 20 июля 2012 г. № 76/2-146-2012).

Указанная внеплановая проверка проводится в соответствии с положениями п. 3 ч. 3 ст. 1 Закона № 294-ФЗ, причем должностные лица органов контроля обязаны приступить к выполнению требований прокурора о проведении проверок незамедлительно (п. 4 ст. 22 Закона о прокуратуре). Руководитель органа государственного контроля на основании требования прокурора издает приказ о проведении внеплановой проверки, который является самостоятельным основанием для ее проведения (п. 3 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ). Уведомление организации (индивидуального предпринимателя) об этой проверке осуществляется по правилам ч. 16 ст. 10 Закона № 294-ФЗ.

Таким образом, внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в части определения порядка начала проведения прокурорской проверки и ее сроков, по мнению автора, помимо предотвращения необоснованного вмешательства прокуроров в деятельность коммерческих и некоммерческих организаций, в т.ч. воинских частей и органов военного управления, нацелен на изменение надзорной политики прокуратуры с количественных показателей на более качественный уровень работы.



## **The Foundation of the Prosecutor's investigation and order of notification about it**

© **Tereshchuk S. S.**,

assistant military Prosecutor of the Ekaterinburg garrison,  
Lieutenant of justice

**Abstract:** the article reveals the Foundation of the Prosecutor's investigation and the procedures for the notification of the beginning of the inspection

**Keywords:** prosecutorial supervision, the Prosecutor's examination, the notification of the beginning of the inspection

---

## О некоторых вопросах реализации права военных прокуроров на дополнительную жилую площадь до 2017 года

© Харитонов С. С.,

кандидат юридических наук, профессор

**Аннотация:** в статье анализируются правовые акты по вопросу предоставления жилых помещений и дополнительной жилой площади военным прокурорам до 1 января 2017 года

**Ключевые слова:** военные прокуроры, дополнительная жилая площадь

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

В соответствии с п. 4 ст. 44 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) прокуроры имеют право на дополнительную жилую площадь. Обеспечение прокуроров жилыми помещениями осуществляется в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета, выделенных на эти цели прокуратуре Российской Федерации.

В соответствии с п. 3.4. ст. 49 Закона о прокуратуре обеспечение военнослужащих органов военной прокуратуры и членов их семей жилыми помещениями осуществляется за счет средств федерального бюджета по нормам и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации для военнослужащих, с учетом особенности, установленной абзацем первым п. 4 ст. 44 Закона о прокуратуре.

Нормы предоставления дополнительной жилой площади для прокуроров установлены п. 15 Временного положения о предоставлении прокурорам жилых помещений, утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 12 ноября 2014 г. № 616 (далее — Временное положение), согласно которому прокуроры имеют право на дополнительную площадь жилого помещения в размере 20 кв. м общей площади жилого помещения или в виде отдельной комнаты.

В отличие от порядка, принятого в Генеральной прокуратуре Российской Федерации по нормам дополнительной жилой площади, нормы дополнительной жилой площади для других категорий работников и граждан (судей, следователей, военнослужащих, инвалидов и др.) установлены федеральными законами.

Так, применительно к военнослужащим вопрос о размерах дополнительной жилой площади определен Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Закон о статусе военнослужащих). В соответствии с п. 2 ст. 15<sup>1</sup> указанного Закона военнослужащий, имеющий воинское звание полковник, ему равное и выше, проходящий военную службу либо уволенный с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, командир воинской части, военнослужащий, имеющий почетное звание Российской Федерации, военнослужащий — преподаватель военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования, военной кафедры при государственной образовательной организации высшего образования, военнослужащий — научный работник, имеющий ученую степень и (или) ученое звание, при предоставлении им жилого помещения, в том числе служебного жилого помещения, имеют право на

дополнительную общую площадь жилого помещения в пределах от 15 до 25 кв. м.

Пунктом 3 ст. 19 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» судьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, обеспечиваются в соответствии с нормами, установленными законодательством Российской Федерации, отдельными жилыми помещениями с учетом права судьи на дополнительную жилую площадь в размере 20 кв. метров или в виде отдельной комнаты, приобретаемыми за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели судам Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Пункт 22 ст. 35 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» определяет, что обеспечение сотрудника Следственного комитета жилым помещением осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделенных на эти цели Следственному комитету. При этом сотрудники Следственного комитета имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения размером не менее 20 кв. м или в виде отдельной комнаты (п. 23 ст. 35).

Статьей 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалидам может быть предоставлено жилое помещение по договору социального найма общей площадью, превышающей норму предоставления на одного человека (но не более чем в два раза).

Законом Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» указанным гражданам России предоставляется дополнительная жилая площадь до 20 кв. м. (п. 3 ст. 5).

С учетом того, что размер дополнительной жилой площади для прокуроров установлен приказом Генерального прокурора Российской Федерации, а не законом, а в соответствии с

п. 1.2. Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11 мая 2016 г. № 276, Генеральным прокурором Российской Федерации издаются обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры организационно-распорядительные документы, то возникает вопрос об обязательности выполнения требований по нормам предоставления дополнительной жилой площади военным прокурорам должностными лицами Минобороны России.

Следующим вопросом, требующим правового разрешения, является определение источника финансирования реализации права военных прокуроров на дополнительную жилую площадь.

Представляется, что до 1 января 2017 г. источниками финансирования реализации права военных прокуроров на дополнительную жилую площадь согласно п. 4 ст. 44 Закона о прокуратуре должны были являться средства федерального бюджета, выделяемые Минобороны России и Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Указанная дата обусловлена тем, что до этого времени Министерству обороны следовало завершить исполнение возникших до дня вступления в силу Федерального закона от 4 июня 2014 г. № 145-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» обязательств финансово-экономического и социального характера перед военнослужащими органов военной прокуратуры, в том числе по обеспечению их жилыми помещениями.

Реализация права военного прокурора на дополнительную жилую площадь, если он в соответствии с п.2 ст.15<sup>1</sup> Закона о статусе военнослужащих,

— или имеет воинское звание полковник, ему равное и выше и проходит военную службу,

— или имеет воинское звание полковник, ему равное и выше и уволен с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями,

— или является военнослужащим и имеет почетное звание Российской Федерации,

осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделяемых Минобороны России, поскольку указанные выше основания определены п. 2 ст. 15<sup>1</sup> Закона о статусе военнослужащих. Напомним, что речь идет об обязательствах по предоставлению дополнительной жилой площади военным прокурорам до 2017 г.

При этом необходимо отметить, что в соответствии с действующим жилищным законодательством право на дополнительную жилую площадь реализуется только при предоставлении военнослужащему жилого помещения. Данный факт обусловлен тем, что в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации такого самостоятельного основания, как право на дополнительную жилую площадь, для признания гражданина (военнослужащего) нуждающимся в жилых помещениях, не предусмотрено.

Применительно к реализации права военных прокуроров, не имеющих воинского звания полковник и выше или почетного звания Российской Федерации, Минобороны России, как представляется, может реализовать право указанных военных прокуроров на дополнительную жилую помощь в соответствии с абз. вторым п. 4 ст. 44 Закона о прокуратуре при условии поступления соответствующих финансовых средств от Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Правовые основы финансирования Генеральной прокуратурой России реализации права военных прокуроров на дополнительную жилую площадь в

соответствии с абз. первым п. 4 ст. 44 Закона о прокуратуре определены абз. вторым п. 4 ст. 44 Закона о прокуратуре, согласно которому обеспечение прокуроров жилыми помещениями осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделенных на эти цели прокуратуре Российской Федерации.

Военнослужащие органов военной прокуратуры и члены их семей обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии с п. 3.4. ст. 49 Закона о прокуратуре за счет средств федерального бюджета по нормам и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации для военнослужащих, с учетом особенности, установленной абз. первым п. 4 ст. 44 Закона о прокуратуре (право прокуроров на дополнительную жилую площадь).

Таким образом, при обеспечении военных прокуроров, не отвечающих требованиям п. 2 ст. 15<sup>1</sup> Закона о статусе военнослужащих, жилыми помещениями, одновременно должен разрешаться вопрос о предоставлении им дополнительной жилой площади с отнесением, как представляется, соответствующих финансовых затрат к Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Общий порядок перечисления денежных средств для выполнения обязательств между главными распорядителями средств федерального бюджета по основаниям, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, определен постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2004 г. № 565 «Об утверждении Правил осуществления взаимных расчетов между главными распорядителями средств федерального бюджета по основаниям, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Пункт 2 ст. 15<sup>1</sup> Закона о статусе военнослужащих устанавливает основания реализации военнослужащим права на дополнительную жилую площадь. Указания в Законе о статусе военнослужащих на то,

что право на дополнительную жилую площадь имеет военнослужащий органов военной прокуратуры или офицер военной прокуратуры, нет, поскольку право прокурора на дополнительную жилую площадь определено специальным законом — Законом о прокуратуре.

Представляется логичным и оправданным, что если право на дополнительную жилую площадь определено специальным законом, где субъектом возникающих правоотношений является определенная категория граждан (военнослужащие, судьи, прокуроры, следователи), то и финансирование реализации права указывается в этом законе, — за счет средств федерального бюджета, выделенных на эти цели федеральному органу власти, где предусмотрена военная служба, Верховному Суду, Генеральной прокуратуре, Следственному комитету.

Специальными законами определено не только право на дополнительную жилую площадь отдельных категорий граждан, которые могут быть, в том числе, и в семьях военнослужащих, и источники его (права) финансирования.

Так, Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» определено, что Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки инвалидов по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, а средства на реализацию передаваемых полномочий по обеспечению жильем предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций. Аналогично Законом Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» предусмотрено, что расходы по предоставлению дополнительной жилой площади указанным в Законе лицам, связанные с реализацией данного права, финансируются за счет предусмотренных на эти цели средств

федерального бюджета на соответствующий год, передаваемых Пенсионному фонду Российской Федерации.

Таким образом, представляется, что Минобороны России может реализовать право военных прокуроров на дополнительную жилую помощь, предусмотренное абзацем второй п. 4 ст. 44 Закона о прокуратуре, но не отвечающих требованиям п. 2 ст. 15<sup>1</sup> Закона о статусе военнослужащих, при условии поступления соответствующих финансовых средств от Генеральной прокуратуры Российской Федерации в порядке, определенном постановлением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2004 г. № 565 «Об утверждении Правил осуществления взаимных расчетов между главными распорядителями средств федерального бюджета по основаниям, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Правила устанавливают порядок осуществления финансового обеспечения для принятия и исполнения обязательств, возникающих при исполнении федерального бюджета, посредством взаимных расчетов по основаниям, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Поскольку право военного прокурора на дополнительную жилую площадь основано на требованиях Закона о прокуратуре, а не Закона о статусе военнослужащих, у Минобороны России появляется возможность материализовать это право при условии перечисления Генеральной прокуратурой затраченных со стороны Минобороны средств.

В настоящее время рядом федеральных органов реализованы требования постановления Правительства Российской Федерации от 18 октября 2004 г. № 565 в части разработки и утверждения формы акта о подтверждении объема взаимных расчетов по обязательствам, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, и приведения федеральными органами исполнительной власти своих нормативных правовых актов в соответствие с данным



Постановлением (см., например, совместный приказ Председателя Следственного комитета и Министра обороны Российской Федерации № 73/346 от 31 мая 2017 г. «Об утверждении Инструкции об организации работы по взаимодействию Следственного комитета Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации при осуществлении взаимных расчетов в связи с обеспечением Министерством обороны Российской Федерации военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации»; совместный приказ Председателя Следственного комитета и Директора ФСБ России № 91/382 от 10 июля 2017 «Об утверждении формы акта о подтверждении объема взаимных расчетов по обязательствам, предусмотренным законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»).

В правовых справочно-информационных системах, к сожалению, не удалось найти информацию, что Минобороны России и Генеральная прокуратура Российской Федерации утверждали совместные правовые акты, направленные на выполнение требований постановления Правительства Российской Федерации от 18 октября 2004 г. № 565.

Таким образом, по итогам анализа действующих правовых актов по вопросу предоставления жилых помещений и дополнительной жилой площади военным прокурорам, представляется возможным сделать некоторые выводы:

1) в соответствии с п. 8 ст. 48 Закона о прокуратуре офицеры органов военной прокуратуры имеют статус военнослужащих и обладают правами и социальными гарантиями, установленными Законом о статусе военнослужащих, Законом о прокуратуре и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Поэтому

обеспечение жилыми помещениями офицеров органов военной прокуратуры осуществляется за счет средств федерального бюджета по нормам и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации для военнослужащих;

2) в соответствии с действующим жилищным законодательством право на дополнительную жилую площадь реализуется только при предоставлении военнослужащему жилого помещения. Данный факт обусловлен тем, что в соответствии с Законом о статусе военнослужащих, Жилищным кодексом Российской Федерации такого самостоятельного основания, как право на дополнительную жилую площадь, для признания гражданина (военнослужащего) нуждающимся в жилых помещениях, не предусмотрено;

3) в соответствии с п. 3.4. ст. 49 Закона о прокуратуре обеспечение военнослужащих органов военной прокуратуры и членов их семей жилыми помещениями осуществляется по нормам, которые установлены законодательством Российской Федерации для военнослужащих, с учетом особенности, установленной абзацем первым п. 4 ст. 44 Закона о прокуратуре, т.е с учетом права офицеров органов военной прокуратуры на дополнительную общую площадь;

4) для военнослужащих органов военной прокуратуры, ставших на учет для получения жилых помещений до 1 января 2017 г., у Минобороны России появляется возможность реализовать право военных прокуроров на дополнительную жилую помощь, предусмотренное абзацем второй п. 4 ст. 44 Закона о прокуратуре, но не отвечающих требованиям п.2 ст.15<sup>1</sup> Закона о статусе военнослужащих, при поступления соответствующих финансовых средств от Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

**On some issues of the implementation of the right of military prosecutors to additional living space until 2017**

© Kharitonov S. S.,  
Candidate of Law, Professor

**Annotation:** the article analyzes legal acts on the issue of providing living quarters and additional living space to military prosecutors before January 1, 2017

**Keywords:** military prosecutors, additional living space

---

## Гражданский и арбитражный процесс

### О судебных расходах по делам о защите прав военнослужащих

© Воронов А. Ф.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор МГУ, МГЛУ

**Аннотация:** в статье анализируются нормы законодательства о судебных расходах по административным делам в военных судах и практика его применения в ходе рассмотрения и разрешения дел о защите прав и свобод военнослужащих

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, судебные расходы, государственная пошлина и судебные издержки, защита прав и свобод военнослужащих, рассмотрение и разрешение административных дел в военных судах

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

С вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации военнослужащие получили дополнительные процессуальные гарантии защиты их прав и законных интересов<sup>1</sup>.

Судебные расходы — неизменная составляющая любого административного дела, поэтому для военных судей вопрос их определения является в большинстве случаев рутинным. Однако некоторые вопросы являются спорными и решаются судьями по-разному. Попробуем высказать предложения по решению отдельных проблем судебных расходов, которые могут критиковаться и не претендуют на истину в последней инстанции.

Как известно, судебные расходы по административным делам, как и по делам гражданским, состоят из двух частей: государственной пошлины и судебных издержек (ст. 103 КАС РФ)<sup>2</sup>.

Начнем с госпошлины.

<sup>1</sup> Корякин В. М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 5. С. 32—36.

<sup>2</sup> Административное судопроизводство : учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 161—165.

Мы уже отмечали<sup>3</sup>, что для военных судов России и Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации актуальными являются следующие положения.

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 333<sup>19</sup> НК РФ при подаче административного искового заявления о признании ненормативного правового акта недействительным и о признании решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц незаконными ставка госпошлины составляет для физических лиц — 300 руб., для организаций — 2 000 руб.

В суд могут быть обжалованы и нормативные правовые акты, а также акты, обладающие нормативными свойствами.

Так, в соответствии с пп. 7 п. 10 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082), министр «издает приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, уставы и иные нормативные (правовые, нормативные правовые) акты».

<sup>3</sup> Воронов А. Ф. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и рассмотрение административных и гражданских дел военными судами // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 8. С. 34—42.

В соответствии с пп. «м» п. 18 Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 27 июля 1998 г. № 901) командующий войсками военного округа «издает приказы, директивы, инструкции и иные нормативные правовые акты, дает указания».

В соответствии с п. 6 и п. 6<sup>1</sup> ч. 1 ст. 333<sup>19</sup> НК РФ при подаче административного искового заявления об оспаривании (полностью или частично) нормативных правовых актов (нормативных актов) государственных органов и актов, обладающих нормативными свойствами, ставка госпошлины составляет для физических лиц — 300 руб., для организаций — 4 500 руб.

Пункт 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» устанавливает: «Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений». Так, например, Верховный суд Российской Федерации 13 апреля 2016 г. рассмотрел административное дело № ВКАПИ16-6 по административному исковому заявлению Власова Д.В. о признании недействующим абзаца второго п. 1 Порядка организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 февраля 2012 г. № 444<sup>1</sup>.

Мы также указывали<sup>2</sup>, что НК РФ (ст. 333<sup>19</sup>) теперь упоминает не только об исковых заявлениях имущественного характера, но и об административных исковых заявлениях имущественного характера, при подаче которых госпошлина рассчитывается исходя из цены иска (ст. 333<sup>20</sup> НК РФ), а также об административных исковых заявлениях, содержащих требования как имущественного, так и неимущественного характера (ст. 333<sup>20</sup> НК РФ). Было высказано мнение, что требует обсуждения вопрос о применении данных норм к административным искам военнослужащих.

Понятно, что данные нормы относятся, прежде всего, к административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций (гл. 31 КАС), а возможно и к делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (гл. 26 КАС).

Однако то, что КАС РФ в принципе позволяет принимать решения по административному иску о взыскании денежных средств, а не только «указывать на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца» (п. 1 ч. 3 ст. 277 КАС), будит мысли о возможности изменения подхода, концепции, согласно которой нельзя в решениях о защите прав военнослужащих, связанных с выплатой денежных средств, прямо указывать об их взыскании с административного ответчика. Следует, наверное, использовать все положительные качества того, что в КАС РФ законодатель закрепил именно исковую форму защиты права.

Конечно, данная мысль требует проработки, но нельзя отрицать того, что решения о взыскании, к примеру, денежного довольствия, будет, возможно, легче реализовать в рамках исполнительного производства, чем решения об обязанности совершить определенные действия по выплате.

<sup>1</sup> [http://www.vsrf.ru/stor\\_pdf.php?id=1434932](http://www.vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1434932)

<sup>2</sup> Воронов А. Ф. Указ. соч.

При этом надо учитывать, что государственная пошлина при таком подходе может увеличиться, возможно, существенно. Это ставки при подаче искового заявления имущественного характера, административного искового заявления имущественного характера, подлежащих оценке, при цене иска:

— до 20 000 руб. — 4 процента цены иска, но не менее 400 руб.;

— от 20 001 руб. до 100 000 руб. — 800 руб. плюс 3 процента суммы, превышающей 20 000 руб.;

— от 100 001 руб. до 200 000 руб. — 3 200 руб. плюс 2 процента суммы, превышающей 100 000 руб. и так далее (п. 1 ч. 1 ст. 333<sup>19</sup> НК РФ).

А низкие ставки госпошлины по делам о защите прав военнослужащих рассматриваются как важные гарантии указанной судебной защиты<sup>1</sup>.

Следующий спорный вопрос: как определять ставку госпошлины, если в одном административном исковом заявлении содержится несколько требований об оспаривании нескольких решений, действий, бездействия, а, возможно еще, и нормативных актов.

Преобладающий подход, состоящий в том, что сумма госпошлины все равно остается 300 руб., представляется спорным. Зачастую требований в одном заявлении насчитывается и пять, и десять, и более, например:

— признать незаконными заключение аттестационной комиссии войсковой части о целесообразности увольнения с военной службы в связи с невыполнением условий контракта, а также действия командира этой же воинской части, утвердившего данное заключение, обязать командира и председателя аттестационной комиссии войсковой части обеспечить отмену названного заключения;

— признать незаконными действия командира войсковой части, связанные с пред-

ставлением к увольнению с военной службы в дисциплинарном порядке;

— признать незаконными действия командующего войсками, связанные с ходатайством об объявлении дисциплинарного взыскания;

— признать незаконным и недействующим с момента его издания приказ командующего войсками в части досрочного увольнения с военной службы в запас в связи с невыполнением военнослужащим условий контракта, а также незаконными действия этого командующего, связанные с увольнением с военной службы, и обязать названное воинское должностное лицо отменить данный приказ в указанной части, восстановить его на военной службе в ранее занимаемой должности;

— признать незаконным и недействующим с момента его издания приказ командира войсковой части в части исключения из списков личного состава войсковой части, а также незаконными действия этого командира, связанные с исключением его из названных списков и так далее.

Каждое требование (возможно, и к разным административным ответчикам) подлежит рассмотрению и разрешению судом, поэтому логично было бы взыскивать госпошлину по каждому из указанных требований, итоговая ставка в этом случае являлась бы суммой ставок по каждому требованию.

Такое толкование, как представляется, более соответствует и действующему законодательству.

При подаче исковых заявлений, а также административных исковых заявлений, содержащих требования как имущественного, так и неимущественного характера, одновременно уплачиваются государственная пошлина, установленная для исковых заявлений имущественного характера, и государственная пошлина, установленная для исковых заявлений неимущественного характера, как это устанавливает пп. 1 п. 1 ст. 333<sup>20</sup> НК РФ.

Хотя КАС РФ и не устанавливает понятия «цена иска» и не определяет порядок ее исчисления, цену, в соответствии с ч. 4 ст. 2 КАС РФ можно определять по правилам

<sup>1</sup> Воронов А. Ф. Вид производства в гражданском процессе и гарантии защиты прав военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение». 2012. № 7. С. 32—35.



ГПК РФ: по искам, состоящим из нескольких самостоятельных требований, цена иска определяется исходя из каждого требования в отдельности (п. 10 ч. 1 ст. 91).

Перейдем теперь к льготам по уплате госпошлины.

Прежде всего, достаточно спорным является вопрос, связанный с государственными органами.

Ст. 333<sup>35</sup> НК РФ в пп. 4 п. 1 устанавливает, что «от уплаты государственной пошлины, установленной настоящей главой, освобождаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при их обращении за совершением юридически значимых действий, установленных настоящей главой».

Вообще, следует заметить, что про ст. 333<sup>35</sup>, в отличие от ст. 333<sup>36</sup> НК РФ, зачастую забывают, а ведь там упомянуты и физические лица — ветераны Великой Отечественной войны, инвалиды Великой Отечественной войны, Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы, и другие категории граждан и организаций.

Ст. 333<sup>36</sup> НК РФ в пп. 19 п. 1 устанавливает, что «от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации в соответствии с гражданским процессуальным законодательством Российской Федерации и законодательством об административном судопроизводстве, судами общей юрисдикции, мировыми судьями, освобождаются государственные органы, органы местного самоуправления, выступающие по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями в качестве истцов (административных истцов) или ответчиков (административных ответчиков)».

Итак, имеем похожие нормы, в которых упоминаются «органы государственной власти» и «государственные органы». Относятся ли к ним органы военного управления?

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами

законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» (п. 4) разъяснил, что при решении вопроса об уплате органом военного управления государственной пошлины при обращении в суд необходимо учитывать льготы, предусмотренные НК РФ. Разрешая вопрос, относится ли орган военного управления к государственному органу, имеющему льготу по уплате государственной пошлины, следует применять то значение понятия государственного органа, которое используется в соответствующей отрасли законодательства. Так, органы военного управления, созданные в целях обороны и безопасности государства, относятся к государственным органам, освобождаемым от уплаты государственной пошлины в соответствии с подп. 19 п. 1 ст. 333<sup>36</sup> НК РФ при выступлении в качестве истцов (административных истцов) или ответчиков (административных ответчиков).

Позднее, отдельным письмом Заместителя Председателя, Верховный Суд Российской Федерации распространил указанную льготу на должностных лиц, которые в силу предоставленных им полномочий являются единоличными исполнительными органами (Министр обороны Российской Федерации, должностные лица иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, командующий войсками военного округа и др.).

Льгот для военнослужащих прямо не предусмотрено, в частности, освобождение от уплаты госпошлины по трудовым делам нельзя распространить на военнослужащих, так как нормы трудового законодательства, по общему правилу, на них не распространяются.

В подп. 3 п. 2 ст. 333<sup>36</sup> НК РФ упоминаются «ветераны боевых действий, ветераны военной службы, обращающиеся за защитой своих прав, установленных законодательством о ветеранах».

Перейдем к судебным издержкам.

Если состав издержек, связанных с рассмотрением административного дела (ст.

106 КАС РФ<sup>1</sup>), почти не отличается от состава, закрепленного в ГПК РФ, то ст. 107 КАС должна обратить на себя особое внимание.

В ней содержатся нормы о конкретных *льготах* по возмещению издержек, связанных с рассмотрением административного дела, чего нет ни в ГПК, ни в АПК РФ. Причем, от возмещения издержек, связанных с рассмотрением административного дела, освобождаются и ветераны Великой Отечественной войны, и ветераны боевых действий, и ветераны военной службы, являющиеся административными истцами и административными ответчиками.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 109 КАС суд может освободить гражданина с учетом его имущественного положения от уплаты следующих расходов или уменьшить их размер: денежные суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам и специалистам или предназначенные для оплаты других признанных судом необходимыми расходов, связанных с рассмотрением административного дела.

При расчете судебных издержек необходимо учитывать Положение о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, административного дела, а также расходов в связи с выполнением требований Конституционного Суда Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 1240).

<sup>1</sup> К издержкам, связанным с рассмотрением административного дела, относятся:

- 1) суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам;
- 2) расходы на оплату услуг переводчика, понесенные иностранными гражданами и лицами без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- 3) расходы на проезд и проживание сторон, заинтересованных лиц, связанные с явкой в суд;
- 4) расходы на оплату услуг представителей;
- 5) расходы на производство осмотра на месте;
- 6) почтовые расходы, связанные с рассмотрением административного дела и понесенные сторонами и заинтересованными лицами;
- 7) другие признанные судом необходимыми расходы.

Представляется, что на данное Положение можно ориентироваться и в случаях, прямо не регулируемых им. Например, при расчете расходов на проезд и проживание сторон, заинтересованных лиц, связанных с явкой в суд.

Интересно, что п. 40 указанного Положения устанавливает: «В случае если расходы, связанные с явкой военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, к месту производства процессуальных действий и проживанием (стоимость проезда к месту производства процессуальных действий и обратно, расходы по найму жилого помещения и дополнительные расходы, связанные с проживанием вне места прохождения военной службы (суточные)) понесены воинской частью, то указанные расходы возмещаются воинской части в порядке, размерах и в сроки, которые установлены настоящим Положением для подотчетных лиц, по ее требованию, направляемому письмом с приложением подтверждающих документов, предусмотренных пунктами 5, 9, 12 — 18 и 22 настоящего Положения, с указанием сведений о количестве времени, затраченного на исполнение ими процессуальных обязанностей».

Важным актом по исследуемой теме является Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела».

Обращают на себя внимание следующие его положения, иногда касающиеся не только судебных издержек, но и судебных расходов в целом:

— принципом распределения судебных расходов выступает возмещение судебных расходов лицу, которое их понесло, за счет лица, не в пользу которого принят итоговый судебный акт по делу (п. 1);

— перечень судебных издержек ст. 106 КАС не является исчерпывающим. Кроме указанных издержек это могут быть расходы, понесенные административным истцом в связи с собиранием доказательств до предъявления искового административного искового заявления в суд, если несение таких расходов было необходимо для реали-

зации права на обращение в суд и собранные до предъявления иска доказательства соответствуют требованиям относимости, допустимости. В частности, истцу могут быть возмещены расходы, связанные с легализацией иностранных официальных документов, обеспечением нотариусом до возбуждения дела в суде судебных доказательств. Расходы на оформление доверенности представителя также могут быть признаны судебными издержками, если такая доверенность выдана для участия представителя в конкретном деле или конкретном судебном заседании по делу (п. 2);

— расходы, обусловленные рассмотрением, разрешением и урегулированием спора во внесудебном порядке, в том числе обжалованием в порядке подчиненности, не являются судебными издержками и не возмещаются (п. 3);

— при предъявлении иска совместно несколькими истцами или к нескольким ответчикам (процессуальное соучастие) распределение судебных издержек производится с учетом особенностей материального правоотношения, из которого возник спор, и фактического процессуального поведения каждого из них (п. 5)<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Так, Апелляционным определением № 33А-534/2016 от 20 декабря 2016 г. по делу № 33А-534/2016 Западно-Сибирский окружной военный суд оставил в силе Определение судьи Новосибирского гарнизонного военного суда от 28 сентября 2016 г., которым в пользу административного истца взысканы расходы на оплату услуг представителя с Федерального казенного учреждения «Объединенное стратегическое командование Центрального военного округа» и с Федерального казенного учреждения «Единый расчетный центр Министерства обороны Российской Федерации». Решением Новосибирского гарнизонного военного суда от 18 мая 2016 г. административный иск был частично удовлетворен. Суд признал незаконными действия командующего войсками Центрального округа и руководителя ФКУ «ЕРЦ МО РФ», связанные с исключением административного истца из списков личного состава военного комиссариата Новосибирской области без обеспечения положенными видами довольствия и обязал соответствующее воинское должностное лицо отменить приказ в отношении истца и перенести дату его исключения из списков личного состава воинской части. Этим же решением на руководителя ФКУ «ЕРЦ МО РФ» возложена обязанность по

— судебные издержки, понесенные заинтересованными лицами (ст. 47 КАС РФ), участвовавшими в деле на стороне, в пользу которой принят итоговый судебный акт по делу, могут быть возмещены этим лицам исходя из того, что их фактическое процессуальное поведение способствовало принятию данного судебного акта (п. 6);

— лицо, заявляющее о взыскании судебных издержек, должно доказать факт их несения, а также связь между понесенными указанным лицом издержками и делом, рассматриваемым в суде с его участием. Недоказанность данных обстоятельств является основанием для отказа в возмещении судебных издержек (п. 10);

— разрешая вопрос о размере сумм, взыскиваемых в возмещение судебных издержек, суд не вправе уменьшать его произвольно, если другая сторона не заявляет возражения и не представляет доказательства чрезмерности взыскиваемых с нее расходов. Вместе с тем в целях реализации задачи судопроизводства по справедливому публичному судебному разбирательству, обеспечения необходимого баланса процессуальных прав и обязанностей сторон суд вправе уменьшить размер судебных издержек, в том числе расходов на оплату услуг представителя, если заявленная к взысканию сумма издержек, исходя из имеющихся в деле доказательств, носит явно неразумный (чрезмерный) характер (п. 11);

— расходы на оплату услуг представителя, понесенные лицом, в пользу которого принят судебный акт, взыскиваются судом с другого лица, участвующего в деле, в разумных пределах. При неполном (частичном) удовлетворении требований расходы на оплату услуг представителя присуждаются каждой из сторон в разумных пределах и распределяются в соответствии с правилом о пропорциональном распределении судебных расходов. Разумными следует считать такие расходы на оплату услуг представителя, которые при сравнимых обстоятельствах обычно взимаются за анало-

обеспечению административного истца денежным довольствием за определенный период. (<http://sudact.ru/regular/doc/151rDTOuVPUu/>)

гичные услуги. При определении разумности могут учитываться объем заявленных требований, цена иска, сложность дела, объем оказанных представителем услуг, время, необходимое на подготовку им процессуальных документов, продолжительность рассмотрения дела и другие обстоятельства. Разумность судебных издержек на оплату услуг представителя не может быть обоснована известностью представителя лица, участвующего в деле (п. 12, 13);

— расходы на оплату услуг представителей, понесенные органами и организациями, наделенными законом правом на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц, не подлежат возмещению, поскольку указанное полномочие предполагает их самостоятельное участие в судебном процессе без привлечения представителей на возмездной основе (п. 16);

— при неполном (частичном) удовлетворении имущественных требований, подлежащих оценке, судебные издержки присуждаются истцу пропорционально размеру удовлетворенных судом исковых требований, а ответчику — пропорционально той части исковых требований, в которой истцу отказано. Положения процессуального законодательства о пропорциональном возмещении (распределении) судебных издержек не подлежат применению при разрешении требования, подлежащего рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ, за исключением требований о взыскании обязательных платежей и санкций (п. 20, 21).

Перейдем далее к распределению судебных расходов, которое производится по окончании рассмотрения дела и содержится в решении.

Базовое правило содержится в ч. 1 ст. 111 КАС РФ: стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесенные по делу судебные расходы. По делам о взыскании обязательных платежей и санкций судебные расходы распределяются между сторонами пропорционально удовлетворенным требованиям.

Это правило (как и приведенное выше правило п. 21 Постановления Пленума о запрете пропорционального возмещения) также следует обсудить и подойти к нему критически. Речь идет об упоминавшемся выше случае, когда в одном исковом заявлении объединены несколько требований. Несправедливо, нелогично и нецелесообразно взыскивать с административного ответчика судебные расходы полностью, если, к примеру, из семи требований в административном иске удовлетворено одно или два. Представляется, что и в данном случае должно действовать правило пропорциональности.

В заключение приведем положение п. 40 и 41 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

В силу ч. 1 ст. 114 КАС РФ судебные расходы, понесенные судом в связи с рассмотрением административного дела, и государственная пошлина, от уплаты которых административный истец был освобожден, в случае удовлетворения административного искового заявления взыскиваются с административного ответчика, не освобожденного от уплаты судебных расходов. В этом случае взысканные суммы зачисляются в доход федерального бюджета.

При разрешении коллизий между указанной нормой права и положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) судам необходимо руководствоваться положениями БК РФ как специального федерального закона, регулирующего отношения, связанные с формированием доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Вопросы о судебных расходах, понесенных в связи с рассмотрением дела в порядке упрощенного (письменного) производства, разрешаются по общим правилам, предусмотренным гл. 10 КАС РФ, в решении или определении суда.

**Библиография**

1. Административное судопроизводство : учебник для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. — М.: Статут, 2016.
2. Воронов, А. Ф. Вид производства в гражданском процессе и гарантии защиты прав военнослужащих / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 7.

3. Воронов, А. Ф. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и рассмотрение административных и гражданских дел военными судами / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 8.

4. Корякин В. М. Административный иск как средство защиты нарушенных прав и законных интересов военнослужащих / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 5.

---

**On litigation expenses in cases of the protection of the rights of servicemen**

© **Voronov A. F.**,

Doctor of Legal Science, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of MSU, MSLU

**Abstract:** The article analyzes the legislation on court costs in administrative cases before military courts and the practice of its application in the consideration and resolution of cases on the protection of the rights and freedoms of military personnel

**Keywords:** Administrative proceedings, litigation expenses, court costs, protection of the rights and freedoms of servicemen, consideration and resolution of administrative cases in military courts

**Bibliography**

1. Administrative proceedings: a Textbook for students of higher educational institutions in the direction of "Jurisprudence" (specialist, bachelor, master) / Under the editorship of V. V. Yarkova. — М.: Statute, 2016.
  2. Voronov, A. F. Code of administrative procedure of the Russian Federation and consideration of administrative and civil cases by military courts // Right in the Armed Forces — Military legal review. — 2015 — No 8
  3. Voronov, A. F. Form of production in civil proceedings and guarantees for the protection of the rights of servicemen // Right in the Armed Forces — Military legal review. — 2012. — No. 7.
  4. Koryakin V. M. Administrative action as a means of protection of infringed rights and legitimate interests of servicemen / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — No. 5.
-



## О практике высших судов в сфере охраны окружающей среды и природопользования

© Шеншин В. М.,

кандидат юридических наук, преподаватель Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации

**Аннотация:** внимание к вопросам охраны окружающей среды ставит перед государством особые задачи по выполнению этой сложной многоплановой проблемы. Специфическими органами, призванными заниматься вопросами, в том числе и охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности являются высшие суды Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Верховный суд Российской Федерации, воинская часть, войска национальной гвардии, Конституционный суд Российской Федерации, природопользование, экологическая безопасность.

**Рецензент** — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Говоря о судебной практике в области экологических споров, затрагивающих интересы воинских частей войск национальной гвардии Российской Федерации, стоит отметить, что её на сегодняшний день как таковой не существует. Хотелось бы остановиться на судебных решениях Конституционного Суда Российской Федерации, а также некоторых разъяснениях, данных Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды и природопользования, которые, несомненно, могут быть полезными при разрешении экологических споров, затрагивающих интересы воинских частей войск национальной гвардии Российской Федерации.

Анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации говорит о том, что специальных актов судебного органа конституционного контроля, посвященных выявлению конституционного правового смысла правовых норм, затрагивающих процессуальные характеристики экологических споров, пока не принято<sup>1</sup>.

Базовым актом судебного истолкования вопросов применения законодательства об

ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, применяемым в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве, является Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Указанное Постановление закрепляет перечень споров, относящихся к спорам, возникающим из экологических правоотношений, дает разъяснения по особенностям основных и специальных процессуально-правовых инструментов в сфере рассмотрения экологических споров.

Элементами новизны процессуально-правового регулирования в сфере рассмотрения споров, возникающих из экологических правоотношений, обладает разъяснение Пленума Верховного Суда Российской Федерации о случаях обязательного назначения судебно-экологической экспертизы и привлечении специалиста. В спорах о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, судам необходимо устанавливать не только факт причинения вреда, но и его последствия, выразившиеся в виде деградации естественных экологических систем, истощения природных ресурсов и иных последствий, для чего по делу должны проводить-

<sup>1</sup> Лунова Е. В., Сафин З. Ф. Тенденции развития судебной практики по экологическим спорам, рассматриваемым в порядке искового производства // Вестник гражданского процесса. 2016. № 4.

ся соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и других (п. 40 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21). В ситуациях, когда специалист привлечен не был, наступает неблагоприятный процессуально-правовой результат для истца. Так, непривлечение специалиста для установления и оценки последствий по исковым требованиям о возмещении вреда, причиненного окружающей среде нарушением земельного законодательства, и обязывании восстановить нарушенное состояние окружающей среды послужило одним из процессуально-правовых оснований для передачи гражданского дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации<sup>1</sup>.

Пункт 42 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 содержит типичные разъяснения об общих и специальных сроках исковой давности предъявления в суд экологических требований. Иски о компенсации вреда окружающей среде могут быть предъявлены в течение двадцати лет (п. 3 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), а иски о возмещении убытков и вреда, причиненных радиационным воздействием на окружающую среду, — в течение трех лет со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (ст. 58 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»).

В настоящее время Президиумом Верховного Суда Российской Федерации не принято ни одного информационного письма, касающегося определения последовательности совершаемых процессуальных действий при разрешении споров, возникающих из экологических правоотношений. Относительно недавно в рассматриваемой сфере был подготовлен Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Фе-

дерации № 1 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 марта 2015 г.), повлиявший на предметную компетенцию судов общей юрисдикции и арбитражных судов по вопросу компенсации вреда, причиненного окружающей среде.

Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 марта 2010 г. № 16772/09 по делу № А78-18/2009 была преодолена процессуально-правовая неопределенность о возможности субсидиарного применения норм НК РФ в части исчисления сроков исковой давности, а также необходимости соблюдения претензионного порядка разрешения спора по тяжбам о взыскании платы за негативное воздействие на окружающую среду и возврате излишне уплаченного экологического платежа. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, применив ограничительное толкование, отправил дело на новое рассмотрение. Свою позицию суд мотивировал тем, что сфера применения НК РФ ограничивается регулированием установленных им налогов и сборов и не устанавливает плату за негативное воздействие на окружающую среду, поэтому его положения (в том числе нормы об исчислении срока исковой давности, о применении обязательного претензионного порядка урегулирования спора) не подлежат применению. После принятия Постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 марта 2010 г. № 16772/09 по делу № А78-18/2009 суды перестали требовать соблюдения обязательного досудебного порядка разрешения споров по взысканию платы за негативное воздействие на окружающую и по взысканию излишне уплаченной суммы за негативное воздействие на окружающую среду<sup>2</sup>.

Обязательный досудебный порядок разрешения споров, возникших из экологиче-

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2015 г. № 310-ЭС15-1168 по делу № А54-503/2014.

<sup>2</sup> Например, см.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22 сентября 2014 г. по делу № А43-20864/2013; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 ноября 2013 г. по делу № А56-10850/2013, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 февраля 2013 г. по делу № А56-47524/2012.

ских правоотношений, в законодательстве не установлен. Однако в юридической литературе обращается внимание на необходимость перехода преимущественно на внесудебный порядок разрешения экологических споров, особенно для тех из них, которые связаны с возмещением вреда окружающей среде<sup>1</sup>.

По делам о взыскании задолженности за негативное воздействие на окружающую среду необходимо доказать факт сверхнормативного внесения загрязняющих веществ или сверхлимитного размещения отходов производства и потребления. Так, при взыскании задолженности за сброс загрязняющих веществ суды пришли к выводу о доказанности превышения установленных нормативов водоотведения по качеству сточных вод<sup>2</sup>, что подтверждает наличие охранительного экологического правоотношения.

Перечень доказываемых обстоятельств зависит также от материально-правового основания. Например, в одних спорах, возникающих из экологических правоотношений, доказывание вины является обязательным, а в других не требуется. Наличие вины необходимо доказывать в том случае, если вред причинен окружающей среде субъектом, деятельность которого не связана с источником повышенной опасности. В спорах о взыскании платы за негативное воздействие на окружающую среду доказыванию подлежит факт наличия вредного воздействия на окружающую природную среду или его отсутствие.

Отличительная особенность споров о взыскании платы за негативное воздействие на окружающую среду проявляется также и в том, что при их рассмотрении необходимо доказать наличие вредного воздействия на окружающую природную среду или его отсутствие в пределах нормативов выбросов (сбросов) и лимитов на размещение отходов.

<sup>1</sup> Сагитов С. М. Перспектива применения процедур медиации в спорах по возмещению вреда окружающей среде // Вестник экономики, права и социологии. 2015. № 3. С. 150 — 153.

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 августа 2015 г. № 306-ЭС15-10178 по делу № А55-14022/2014.

Вместе с тем в таких делах не учитывается наличие вины у причинителя вреда, а также сам факт причинения вреда окружающей среде при взимании платежа за негативное воздействие на окружающую среду<sup>3</sup>. Данные обстоятельства не учитываются по причине функционального назначения института платы за негативное воздействие на окружающую среду, поскольку такая плата не является штрафом.

По спорам о взыскании задолженности по плате за негативное воздействие на окружающую среду доказыванию подлежит факт превышения предельно допустимых лимитов, а также нормативов загрязняющих веществ.

Так, судебная практика показывает, что суды пришли к выводу об отсутствии в материалах дела допустимых доказательств фактов превышения нормативов сброса загрязняющих веществ<sup>4</sup>. По общему правилу в гражданском и арбитражном судопроизводстве каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений (ст. 56 ГПК РФ). Если сторона не имеет возможности доказать обстоятельства, которые положены в основание требований или возражений, для такой стороны наступают неблагоприятные процессуально-правовые последствия.

Изложенное свидетельствует, что предмет доказывания по спорам, возникающим из экологических правоотношений, образует процессуальные особенности споров. При этом предмет доказывания основывается на анализе процессуальных норм, а также соответствующей конкретной процессуальной форме системе материальных экологических норм, которые определяют перечень обстоятельств, подлежащих доказательству в споре.

<sup>3</sup> Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 3 июля 2014 г. № ВАС-8032/14 по делу № А04-4728/2013.

<sup>4</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 сентября 2015 г. № 303-ЭС15-10633 по делу № А51-27676/2014; Определение Нижегородского областного суда № 33-2638012; решение Верховного суда Республики Коми от 30 ноября 2011 г. № 12-208/2011.

Таким образом, в судебной практике существуют противоречивые положения о подведомственности споров, возникающих из экологических правоотношений.

К направлениям совершенствования судебной деятельности по экологическим спорам, рассматриваемым в порядке искового производства, относятся: выработка правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации о правилах применения противоречивых положений, содержащихся в разъяснительных судебных актах; выработка правовой позиции, предусматривающей четкие критерии определения подведомственности экологических споров.

Настоящее и будущее благополучие человечества напрямую связано с состоянием окружающей природной среды и полностью зависит от отношения к этой проблеме жителей планеты<sup>1</sup>. Сегодня проблема окружающей среды затрагивает весь комплекс социально-экономических, политических, культурных отношений мирового сообщества, а также интересы различных производственных и социальных групп<sup>2</sup>.

В полной мере это относится и к такой специфической структуре государства, как его войска национальной гвардии Российской Федерации<sup>3</sup>. Заметим, что любое воинское формирование (от отдельного подразделения до округа) можно рассматривать как специфическую военную экосистему. Ее главные элементы: личный состав, вооружение и военная техника, казарменно-жилищный фонд, коммунальные сооружения, а также окружающая среда в пункте постоянной дислокации или местности, где осуществляется та или иная военная деятельность. Источники возможного загрязнения природной среды в воинской части дос-

таточно многочисленны. Основными из них являются: котельные, казармы, жилые дома, столовые, медицинские организации, бани, прачечные, системы канализации, очистные сооружения, подсобные хозяйства, места сбора и утилизации бытового мусора, пункты технического обслуживания и ремонта техники, аккумуляторные, компрессорные установки, дизельные и бензиновые электростанции, строительные площадки, устройства и приборы, содержащие токсичные вещества, склады горючего и смазочных материалов, заправочные пункты и другие объекты. Природа и состав образующихся загрязняющих отходов и выбросов, методы их ликвидации и обезвреживания аналогичны для большинства воинских частей.

В настоящее время в войсках национальной гвардии Российской Федерации успешно решаются такие задачи, как организация эффективной деятельности по соблюдению требований охраны окружающей среды, осуществляется подготовка кадров, которые непосредственно должны заниматься данным видом деятельности.

Данные особенности накладывают свой специфический отпечаток на жизнедеятельность воинских частей и подразделений. С одной стороны, объективно существует комплекс задач, которые нужно решать для обеспечения высокой боеготовности и боеспособности войск в условиях негативного воздействия на них общей экологической обстановки в регионе дислокации. С другой — сама деятельность в мирных условиях и при ведении боевых действий вносит существенный вклад в экологическую нагрузку на окружающую среду. Если к этому добавить, что в современных условиях для значительной части военнослужащих характерны такие проявления низкой экологической культуры, как экологическое невежество и экологический нигилизм, то потребуются проявление особого внимания к организации экологического развития военнослужащих, формирования у них высокого уровня экологического сознания.

#### Библиография

1. Корниенко, Е. А. Теория экологического воспитания и образования в отечественной

<sup>1</sup> Максимова И. М. Экологическое воспитание студентов педагогического вуза на основе системно-деятельностного подхода : дис. ... канд. пед. наук. Казань, 2000.

<sup>2</sup> Корниенко Е. А. Теория экологического воспитания и образования в отечественной педагогике 60 — 80-х годов XX века : дис. ... канд. пед. наук. Пятигорск, 2006.

<sup>3</sup> Шеншин В. М. Обеспечение в деятельности войск национальной гвардии требований экологической безопасности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 6.

педагогике 60-80-х годов XX века : дис. ... канд. пед. наук / Е. А. Корниенко. — Пятигорск, 2006. — 165 с.

2. Лунева, Е. В. Тенденции развития судебной практики по экологическим спорам, рассматриваемым в порядке искового производства / Е. В. Лунева, З. Ф. Сафин // Вестник гражданского процесса. — 2016. — № 4.

3. Максимова, И. М. Экологическое воспитание студентов педагогического вуза на основе системно-деятельностного подхода : дис. ...

канд. пед. наук / И. М. Максимова. — Казань, 2000. — 179 с.

4. Сагитов, С. М. Перспектива применения процедур медиации в спорах по возмещению вреда окружающей среде / С.М. Сагитов // Вестник экономики, права и социологии. — 2015. — № 3.

5. Шеншин, В. М. Обеспечение в деятельности войск национальной гвардии требований экологической безопасности / В. В. Шеншин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 6.

---

## On the practice of the higher courts in the field of environmental protection and nature management

© Sensin V. M.,  
candidate of legal Sciences, lecturer of Saint-Petersburg military Institute of national guard troops of the Russian Federation

**Abstract:** drawing attention to issues of environmental protection are put before government specific tasks for the implementation of this complex multi-dimensional problems. Specific bodies designed to deal with issues including environmental protection, rational nature management and environmental safety are the highest courts of the Russian Federation.

**Keywords:** supreme court of the Russian Federation, military unit, national guard troops, the constitutional court of the Russian Federation, environmental management, environmental safety.

### Bibliography

1. Kornienko, E. A. the Theory of environmental education in the national pedagogy 60-80-ies of XX century : dis. kand. PED. Sciences / E. A. Kornienko. — Pyatigorsk, 2006. — 165 p.

2. Luneva, E. V. trends of development of judicial practice on environmental disputes in the proceedings / E. V. Luneva, Z. F. Safin // Herald of civil process. — 2016. — No. 4.

3. Maksimova, I. M. Ecological education of students of pedagogical universities on the basis of system-activity approach : dis. kand. PED. Sciences / I. M. Maksimova. — Kazan, 2000. — 179 C.

4. Sagitov, S. M. prospects for the use of mediation procedures in disputes on compensation of harm to the environment / S. M. Sagitov // Herald of Economics, law and sociology. — 2015. — No. 3.

5. Sensin, V. M. software in the activities of the troops of the national guard of the requirements of environmental safety / V. V. Sensin // Law in the Armed Forces —military legal review. — 2017. — No. 6.

---



## Криминологические аспекты изучения противодействия преступности

© Дамаскин О. В.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

**Аннотация:** рассматриваются актуальные криминологические аспекты изучения противодействия преступности, в интересах обеспечения национальной безопасности, в современных условиях глобализации.

**Ключевые слова:** преступность, криминология, правосознание, уголовно-правовая политика, национальная безопасность.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

Современное состояние преступности в нашей стране, вызывающее негативную реакцию большинства законопослушных граждан, является угрозой национальной безопасности России, что обуславливает потребность формирования государством адекватной уголовно-правовой политики по противодействию преступности<sup>1</sup>. Государство как форма организации общества, основанная на необходимости принуждения членов общества к законопослушному поведению, в условиях социальных противоречий между различными слоями населения должно выражать свою волю в законах, представляющих интересы законопослушного большинства граждан.

«Дифференциация поведения людей, выгодного для одних и невыгодного для других, признание одних форм его полезными, правомерными, законными, а других — вредными, неправомерными, противоправными есть единый процесс, разные стороны которого отразились в возникновении как права, так и противоречащих ему форм поведения, включая преступность. ... Взаимосвязанные понятия правомерного и противоправного поведения отражают, в конечном счете, интересы ... личности и соци-

альных групп»<sup>2</sup> В основе этих интересов лежат экономические, материальные условия социального бытия.

Связь преступности, как социального явления, с условиями формирования нравственного и правового индивидуального и группового сознания, объективными и субъективными причинами и способствующими условиями, обуславливает потребность их учета в развитии научного обеспечения государственной уголовно-правовой политики противодействия преступности<sup>3</sup>. Цель борьбы с преступностью заключается в снижении ее негативного влияния на жизнь общества. Применение уголовно-правовых средств и само уголовное законодательство служат тому, чтобы своим влиянием способствовать предупреждению преступности, удержанию членов общества от совершения новых преступлений. Кроме того, выполняют значительную роль и служат целям предупреждения преступности те общественные и государственные мероприятия, которые на основе выявленных причин и условий преступности устраняют или нейтрали-

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

<sup>2</sup> Механизм преступного поведения. М. : Наука, 1981. С. 11.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

зуют эти причины и условия, что препятствует совершению других преступлений<sup>1</sup>.

Уголовно-правовая политика государства проявляется, прежде всего, в оптимизации уголовных законов и их адекватном применении в национальных интересах и интересах безопасности законопослушного большинства граждан. Принципы уголовной политики определяются закономерностями формирования преступности, ее состояния, результатами, достигнутыми в борьбе с ней в соответствующих общественно-политических условиях. Проявление политики во всех областях общественной жизни, в том числе и в области борьбы с преступностью, является очевидным фактом и нуждается в совершенствовании.

Исследования преступности, результаты ее криминологического изучения, доказывают, что проблемам уголовной политики должно уделяться гораздо больше внимания. При этом актуализируется потребность научного обеспечения криминологического и криминалистического направлений борьбы с преступностью. Однако, если потребность развития криминалистического направления, как обеспечивающего раскрываемость конкретных преступлений, является очевидной и бесспорной, то криминологическое направление как фактор формирования уголовной политики на основе объективного выявления причин и условий преступности, как социального явления, испытывает субъективное противодействие, особенно в сфере выявления латентности преступности и оптимизации законотворчества, как проявление конфликта интересов в современном обществе.

В обоснование и развитие криминологических аспектов<sup>2</sup> противодействия преступности, формирования оптимальной уголовной политики тройки значительный вклад своими научными трудами внесли А.

И. Алексеев<sup>3</sup>, А. Д. Бойков<sup>4</sup>, А. И. Долгова<sup>5</sup>, И. И. Карпец<sup>6</sup>, В. Н. Кудрявцев<sup>7</sup>, Н. Ф. Кузнецова<sup>8</sup>, В. В. Лунеев<sup>9</sup>, В. С. Овчинский<sup>10</sup>, Э. Ф. Побегайло<sup>11</sup>, А. Я. Сухарев<sup>12</sup>, О. В. Старков<sup>13</sup>, А. М. Яковлев<sup>14</sup> и др.

Элементами уголовной политики являются социально-политические, экономические отношения, состояние преступности и практика борьбы с преступностью. Все эти элементы по своему характеру изменчивы, но в определенные периоды они проявляют относительное постоянство. Именно поэтому необходимо постоянное изучение упомянутых факторов, учет их изменчивости. Вследствие этого, важной задачей органов, борющихся с преступностью, является систематический объективный анализ практики в целях формирования и претворения в жизнь уголовной политики, с учетом новых явлений, возникающих в определенные периоды времени или в определенных сферах

<sup>3</sup> Алексеев А. И. Должна ли уголовная политика быть либеральной? // Российская Федерация. 2004. № 11; Алексеев А. И. О новых подходах в борьбе с преступностью // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2005. № 4.

<sup>4</sup> Бойков А. Д. Третья власть в России. Книга вторая – продолжение реформ. М.: Юрлитинформ, 2002.

<sup>5</sup> Долгова А. И. Преступность, ее организованность и криминальное общество. М., 2003.

<sup>6</sup> Карпец И. И. Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992.

<sup>7</sup> Кудрявцев В. Н. Стратегии борьбы с преступностью. М., 2003.

<sup>8</sup> Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации. М.: МГУ, 1984.

<sup>9</sup> Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции / 2-е изд. М., 2005.

<sup>10</sup> Овчинский В. С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности. М., 2001.

<sup>11</sup> Побегайло Э. Ф. Кризис современной российской уголовной политики // Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние. Сборник научных трудов. Саратов, 2004.

<sup>12</sup> Сухарев А. Я., Алексеев А. И., Журавлев М. П. Основы государственной политики борьбы с преступностью. Теоретическая модель. М., 1997.

<sup>13</sup> Старков О. В. Криминология. М., 2004.

<sup>14</sup> Яковлев А. М. Теория криминологии и социальная практика. М., 1985; Социальная структура общества и право. М., 2009.

<sup>1</sup> Законность: состояние и тенденции в 2010 — 2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению. Научный доклад. М., 2015.

<sup>2</sup> Аспект (лат. *aspektus*) — взгляд, вид, точка зрения, с которой рассматривается предмет, явление, понятие. (Советский энциклопедический словарь. М. 1981).

или регионах. Такая потребность актуализируется в условиях обострения международной напряженности, экономической экспансии ряда стран, санкций применяемых в отношении России.

Обзор современных открытых публикаций по проблемам уголовной политики позволяет констатировать их дискуссионность, ограниченность содержания современных научных криминологических исследований, недостаточность их доказательной эмпирической базы, новых рекомендаций, адекватных потребностям практики, необходимость углубления исследований правосознания и общественного мнения граждан по актуальным вопросам противодействия преступности, его учета в законотворчестве и правоприменительной практике<sup>1</sup>.

Теоретическая и практическая значимость рассмотрения современного состояния преступности и проблем уголовной политики определяется рядом обстоятельств: изменением состояния и тенденций преступности, возрастанием связи с коррупцией; дисбалансом процесса криминализации и декриминализации общественно опасных деяний; бессистемностью, асоциальностью и коррупциогенностью законотворчества в социально-экономической сфере; нестабильностью уголовного и уголовно-процессуального законодательства; потребностью повышения качества правоприменительной деятельности правоохранительных органов, укрепления их связи с населением; значительной латентностью преступности, потребностью криминологического прогнозирования, изучения и учета правосознания и общественного мнения граждан при оценке деятельности правоохранительных органов, а также вступления в новый этап государственного строительства, сопряженного с мобилизацией усилий по защите национальных интересов и безопасности России, в условиях обострения экономических, по-

литических, военных и иных проблем в глобальном мире<sup>2</sup>.

Исследование актуальных криминологических аспектов формирования уголовной политики в интересах национальной безопасности в современных условиях глобализации предполагает комплексный криминологический подход к рассмотрению криминогенных факторов причин и условий, способствующих преступности в сферах экономики, политики, права. Изучение состояния, потребностей и возможностей противодействия преступности неразрывно связано с правовой системой и правообеспечительной деятельностью государства и представляет собой сложный процесс, предопределяющий необходимость накопления и осмысления информации о причинах и условиях противоправного поведения, разработки надежного инструментария объективной оценки состояния и криминологического прогноза преступности. Такой подход призван обеспечить более широкий, социально значимый взгляд на криминологические аспекты преступности в контексте решаемых политических, социально-экономических, морально-этических проблем на основе предлагаемого алгоритма.

В связи с этим, в предпринимаемых исследованиях объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе трансформации общества, законотворчества, исполнения законов, иных нормативных правовых актов, а также практики правоохранительной деятельности в сфере противодействия преступности. Предметом исследования являются криминологические аспекты внешних и внутренних угроз национальной безопасности, характеристики состояния преступности в исследуемый период, деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности.

Целью исследования выступает разработка научных положений о закономерностях влияния исследуемых социальных процессов и явлений на состояние преступно-

<sup>1</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Утверждены Президентом Российской Федерации. 28 апреля 2011 г. Пр-1168; Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М., 2016.

сти, о криминологических аспектах формирования уголовно-правовой политики по противодействию преступности. Поставленная цель обуславливает основные задачи исследования: изучение влияния внешних и внутренних угроз национальной безопасности, социально-экономических и организационно-управленческих факторов на трансформацию общества и государства, в современных условиях глобализации; определение состояния преступности, потребностей и возможностей противодействия преступности и ее прогноза с учетом латентности; выявление причин и условий правового, социально-экономического и организационно-управленческого характера в сфере преступности и разработка мер по их нейтрализации или снижению опасности; подготовка предложений по криминологическому обеспечению уголовно-правовой политики противодействия преступности.

Основной гипотезой исследования и выработки предложений по криминологическому обеспечению формирования уголовно-правовой политики деятельности механизма государственной власти является положение о ее тесной взаимосвязи и обусловленности процессами развития в стране политических, экономических, социальных условий, закономерностями их воздействия на состояние обеспечения и защиты прав и свобод граждан, государственной и общественной безопасности, включая законность и правопорядок, предупреждение преступности.

Поэтому анализ состояния законности и правопорядка в регионах и в стране в целом должен осуществляться в контексте выполнения государственных концепций, доктрин, стратегий и программ развития в различных сферах деятельности и правовых отношений, обеспечивающих противодействие правонарушениям, в интересах национальной безопасности.

В посланиях Президента Российской Федерации В. В. Путина были определены задачи и показатели по различным направлениям экономической и социальной политики. Эти задачи и положения легли в основу приоритетов Правительства Российской Федерации, в качестве

основного механизма реализации которых, приняты соответствующие государственные программы развития, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации. Поэтому при анализе и оценке тенденций и процессов, влияющих на состояние законности и правопорядка в стране, как в целом, так и в различных сферах деятельности в регионах, следует учитывать помимо законов, иных правовых актов, основополагающие политико-правовые документы, в числе которых: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683); Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646), а также ряд иных документов, касающихся различных сфер деятельности правоохранительных органов и других структур.

В числе важнейших правовых детерминантов, влияющих на состояние законности и правопорядка, следует признать отсутствие научно обоснованной правовой политики, учитывающей приоритетные национальные интересы, национально ориентированное правосознание. В процессе разработки правовой политики необходимо, как представляется, принять во внимание следующие, проявившиеся в последние годы, негативные тенденции в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Во-первых, нарушение принципа устойчивости общественных отношений, нуждающихся в специальном нормативном регулировании и установлении юридической ответственности, выражающееся либо в поспешности правотворческой инициативы, либо в длительной неурегулированности распространенных общественно опасных форм девиантного поведения.

Во-вторых, десинхронизация работы по внесению изменений в те или иные федеральные законы и подзаконные правовые акты, отсутствие механизма реализации ряда норм закона, что лишает нормотворческие инициативы жизнеспособности.

В-третьих, игнорирование социально значимых, негативных последствий ряда принимаемых нормативных правовых актов, что особенно нетерпимо в сфере противодействия преступности, поскольку это не только снижает реальную защищенность граждан и общества от криминального насилия, но и провоцирует рост правового нигилизма в обществе.

С учетом этого представляется целесообразным в ходе законотворческой деятельности предварительно проводить криминологический анализ изменений российского законодательства в целях конкретизации связи их реализации с реальными и прогнозируемыми явлениями повседневной практики.

Определяющее значение в структуре детерминантов законности имеет правовое сознание, отражающее отношение людей к праву. В настоящее время актуализируется деятельность по преодолению правового нигилизма, укреплению правового сознания, формированию правовой культуры, утверждению добропорядочности и добросовестности как необходимой модели социального поведения.

Констатация признания на государственном уровне важности развития правосознания у молодежи и специфичности этой работы нуждается в системной реализации<sup>1</sup>, с учетом положений Основ государственной молодежной политики, стратегическим приоритетом которой определено создание условий для формирования патриотично настроенной молодежи с самостоятельным мышлением, обладающей прочным нравственным стержнем, созидательным мировоззрением, профессиональными знаниями, демонстрирующей высокую культуру, в том числе культуру межнационального общения, ответственность и способность принимать самостоятельные решения, нацеленные на повышение благосостояния страны, народа и своей семьи<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. № Пр-1168.

<sup>2</sup> Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года, ут-

Актуализируется проблема дифференциации социальных и правовых факторов, влияющих на статистические показатели преступности, необходимой для реалистической оценки действительных изменений в ее динамике и прогнозе. Снижение или рост преступности происходят в результате как реальных социальных изменений уровня и структуры преступности, так и в результате правовых изменений в законодательной характеристике круга уголовно наказуемых деяний. Статистическая картина динамики преступности напрямую связана с эффективностью деятельности правоохранительных органов по своевременному выявлению и регистрации преступлений, их раскрытию и изобличению виновных, обеспечению принципа неотвратимости наказания. Преступность как системное явление требует системного подхода в организации информационно-аналитической деятельности правоохранительных органов. Необходимым элементом такой деятельности является криминологический анализ причин и условий, способствующих, прогноз и предупреждение, криминологическое обеспечение противодействия как преступности в целом, так и отдельных преступлений. Комплексный подход в аналитической работе позволяет исследователю выйти на аргументированные выводы о закономерностях функционирования и изменения преступности в конкретных пространственно-временных условиях. При этом основными задачами информационно-аналитической деятельности являются: максимальное установление фактического, а не формального статистического, состояния преступности, ее распространенности, процессов детерминации и взаимосвязей различных криминальных проявлений. Важным элементом информационно-аналитической деятельности является прогнозирование, которое осуществляется на основе тщательного анализа тенденций и качественных характеристик текущего состояния преступности.

Составление долгосрочных прогнозов тенденций отдельных видов преступности

утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р.



является неременным условием успешного планирования борьбы с ней. В 2014 г. в Российской Федерации зарегистрировано 2 166 399 преступлений, что на 39 850 преступлений (или 1,8 %) меньше, чем в 2013 г. (2 206 249)<sup>1</sup>. Относительно 2010 г. число зарегистрированных преступлений снизилось на 17,6 %. По отношению к 2006 г. число зарегистрированных преступлений уменьшилось почти вдвое (на 43,8 %). Однако это формальное улучшение криминальной ситуации в стране представляется не соответствующим реальным тенденциям практики. Во-первых, темпы снижения числа зарегистрированных преступлений постоянно уменьшались. Так, в 2010 г. рассматриваемый показатель снизился на 12,2 %, в 2011 г. — на 8,5 %, в 2012 г. — на 4,3 %, в 2013 г. — на 4,2 %, а в 2014 г. — на 1,8 %. В 2014 г. выявлено 137 045, скрытых от учета, преступлений, что составило 6,3 % от всех зарегистрированных преступлений. Во-вторых, наблюдается тенденция роста числа зарегистрированных особо тяжких преступлений: на 6,1 % — в 2013 г. и на 7,4 % — в 2014 г. По отношению к 2010 г. данный показатель вырос на 8,6 %. Особо тяжкие преступления относятся к наименее латентным, сложно скрываемым от учета. Из всех выявленных, сокрытых от учета преступлений только 0,98 % (1349) относились к особо тяжким. Остальные виды преступлений в эти годы снижались: тяжкие преступления — на 8,5 % в 2013 г. и на 5,0 % в 2014 г., преступления средней тяжести — на 5,7 % и на 3,2 % соответственно, а преступления небольшой тяжести — на 2,0 % и на 0,5 %<sup>2</sup>. В-третьих, сохраняется нарушение регистрационной дисциплины в правоохранительных органах, что можно обнаружить, если сопоставить тенденции в динамике числа зарегистрированных преступлений и в динамике числа расследованных преступлений. В-четвертых, криминологические ис-

следования позволяют сделать вывод, что ежегодно в поле зрения правоохранительных органов попадает около 4 млн. преступлений. Искусственная часть латентной преступности составляет около 2 млн. деяний, имеющих признаки состава преступления, но не учтенных официальной статистикой. Таким образом, учетно-регистрационная дисциплина в настоящее время выступает в качестве одного из основных факторов, определяющих число зарегистрированных преступлений.

Исследования криминологических аспектов противодействия преступности, представляющей особое социальное явление, теоретических позиций, связанных с пониманием преступности, в значительной мере определяются характером мировоззрения исследователей. Оно оказывает влияние на позиции, касающиеся принципиальных и методологических проблем криминологии. Эти различия являются источником тех споров, которые служат развитию криминологии, ведут к формированию более обоснованных принципиальных позиций в интересах общественной практики, потребности формирования современной уголовно-правовой политики. Признание современной преступности транснациональной угрозой международной и национальной безопасности актуализирует проблему криминологического обеспечения противодействия преступности, формирования уголовно-правовой политики, предупреждения преступности, в условиях глобализации, усиления международной напряженности, посягательств на суверенитет, национальную безопасность России<sup>3</sup>. Исследованием подтверждено положение о тесной взаимосвязи и обусловленности уголовно-правовой политики процессами развития в стране политических, экономических, социальных условий, закономерностями их воздействия на состояние обеспечения и защиты прав и свобод граждан, государственной и общественной безопасности, включая законность и правопорядок, противодействие, предупре-

<sup>1</sup> Законность: состояние и тенденции в 2010 — 2014 г.г. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению. Научный доклад. М., 2015.

<sup>2</sup> Статистический анализ проведен по формам: 494 ГП РФ, 451 ГИАЦ МВД России; сборникам статистической отчетности: «Состояние преступности в России» (за 2006 — 2014 гг.).

<sup>3</sup> Дамаскин О. В. Криминологические аспекты противодействия преступности : научно-практическое пособие. М. : Юрлитинформ, 2017.

ждение преступности. Предпринятое рассмотрение теоретико-правовых аспектов криминализации общества позволило представить основные факторы трансформации общества и государства в условиях глобализации, социальные аспекты детерминации преступности в обществе, эволюцию теоретико-криминологических аспектов научного обеспечения противодействия преступности, потребностей и возможностей криминологического обеспечения формирования законодательства и современной уголовно-правовой политики.

Исследование криминологических аспектов современной преступности позволило представить основные детерминанты современной преступности, состояние и тенденции преступности, общие причины и условия, способствующие преступности, роль правосознания и общественного мнения как факторов поведения, значимость общественного мнения военнослужащих в условиях смены общественно-экономической формации. Изучение криминологических аспектов состояния и тенденций уголовно-правовой политики позволило представить теоретико-правовые аспекты современной уголовно-правовой политики, криминологические аспекты предупреждения преступности, криминологические аспекты реализации уголовно-правовой политики в правоприменительной практике, актуальные направления противодействия коррупции в сфере государственной и муниципальной службы, концептуальные аспекты предупреждения преступности, криминологические аспекты проблем международного права и международной уголовной юрисдикции. Это позволило внести ряд предложений по криминологическому обеспечению формирования уголовно-правовой политики по противодействию преступности, связанных с влиянием внешних и внутренних угроз национальной безопасности, социально-экономических и организационно-управленческих факторов на трансформацию общества и государства, в современных условиях глобализации; определения состояния преступности, потребностей и возможностей противодействия преступности и ее прогноза с учетом латентности; выявле-

ния причин и условий правового, социально-экономического и организационно-управленческого характера в сфере преступности и разработки мер по их нейтрализации или снижению опасности; предложений по криминологическому обеспечению уголовно-правовой политики противодействия преступности.

При формировании и реализации государственной уголовной политики должны быть закреплены основополагающие положения, отражающие позицию социального государства: надежная защита граждан от криминального насилия и произвола, любых противоправных посягательств; опора на законопослушное большинство общества, на поддержку общественных институтов, обеспечение правового порядка во всех сферах жизни общества; признание коррупции, организованной преступности и терроризма приоритетными направлениями антикриминальной деятельности; признание базовым направлением борьбы с преступностью реального выявления состояния, структуры и динамики преступности, предупреждения, устранения причин и условий правонарушений, выявления латентной преступности и ее прогнозирование.

Практическая значимость этих предложений непосредственно связана с разработкой мер предупреждения преступности, повышения результативности профилактической деятельности, задач укрепления законности и правопорядка, развития теории криминологии и уголовно-правовой политики, потребности совершенствования практики противодействия преступности, а также повышения качества специализированной криминологической подготовки лиц, действующих в сфере правоприменительной практики. Такой подход призван обеспечить более широкий, социально значимый взгляд на криминологические аспекты противодействия преступности в контексте решаемых политических, социально-экономических, морально-этических, правовых проблем в интересах национальной безопасности России.

## Библиография

1. Алексеев, А. И. Должна ли уголовная политика быть либеральной? / А. И. Алексеев // Российская Федерация. — 2004. — № 11;
2. Алексеев, А. И. О новых подходах в борьбе с преступностью / А. И. Алексеев // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2005. — № 4.
3. Бойков, А. Д. Третья власть в России. Книга вторая — продолжение реформ / А. Д. Бойков. — М. : Юрлитинформ, 2002. — 280 с.
4. Дамаскин, О. В. Криминологические аспекты противодействия преступности : научно-практическое пособие / О. В. Дамаскин. — М. : Юрлитинформ, 2017. — 264 с.
5. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография / О. В. Дамаскин. — М. : Флинта; Наука, 2016. — 429 с.
6. Долгова, А. И. Преступность, ее организованность и криминальное общество / А. И. Долгова. — М., 2003. — 572 с.
7. Законность: состояние и тенденции в 2010 — 2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению. Научный доклад. — М., 2015.
8. Карпец, И. И. Преступность: иллюзии и реальность / И. П. Карпец. — М. : Российское право, 1992. — 432 с.
9. Кудрявцев, В. Н. Стратегии борьбы с преступностью / В. Н. Кудрявцев. — М. : Юрист, 2003. — 352 с.
10. Кузнецова, Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации / Н. Ф. Кузнецова; под ред. Кудрявцева В. Н. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1984. — 208 с.
11. Лунеев, В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции / В. В. Лунеев; изд. 2-е, перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — 912 с.
12. Механизм преступного поведения / Антонян Ю. М., Барановский Н. А., Дагель П. С., Дубовик О. Л., и др.; отв. ред. Кудрявцев В.Н. — М. : Наука, 1981. — 248 с.
13. Овчинский, В. С. XXI век против мафии. Криминальная глобализация. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности / В. С. Овчинский. — М. : Инфра-М, 2001. — 148 с.
14. Побегайло, Э. Ф. Кризис современной российской уголовной политики / Э. Ф. Побегайло // Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние. Сборник научных трудов. — Саратов, 2004. .
15. Советский энциклопедический словарь. — М. 1981.
16. Старков, О. В. Криминопенология : учебное пособие / О. В. Старков. — М. : Экзамен, 2004. — 480 с.
17. Сухарев, А. Я. Основы государственной политики борьбы с преступностью. Теоретическая модель / А. Я. Сухарев, А. И. Алексеев, М. П. Журавлев. Сухарев А. Я., Алексеев А. И., Журавлев М. П. — М. : Норма, 1997. — 64 с.
18. Яковлев, А. М. Теория криминологии и социальная практика / А. М. Яковлев; отв. ред. Кудрявцев В. Н. — М.: Наука, 1985. — 247 с.

## Criminological aspects of the study of combating crime

© **Damaskin O. V.**,  
doctor of legal Sciences, Professor, honored lawyer of the  
Russian Federation

**Abstract:** examines current criminological aspects of the study of combating crime, in interests of ensuring national security in modern conditions of globalization.

**Key words:** crime, criminology, justice, criminal law policy, national security.

## Bibliography

1. Alekseev, A. I. criminal policy Should be liberal? / A. I. Alekseev // The Russian Federation. — 2004. — № 11;
2. Alekseev, A. I. new approaches in the fight against crime / by A. I. Alekseev // "Black holes" in Russian legislation. — 2005. — No. 4.
3. Boykov, A. D. Third the power in Russia. Second book — continuation of reforms / A. D. Boykov. — М. : Yurlitinform, 2002. — 280 с.
4. Damaskin, O. V. Criminological aspects of fighting crime : scientific and practical guide / O. V. Damaskin. — М. : Yurlitinform, 2017. — 264 p.
5. Damaskin O. V. Russia in the modern world: problems of international and national security : monograph / O. V. Damaskin. — М. : Flinta; Science, 2016. — 429 p.

6. Dolgova, A. I. Crime, its organization and criminal society / A. I. Dolgova. — M., 2003. — 572 p.
  7. Legitimacy: status and trends in 2010 — 2014, the activities of the office to ensure it. The scientific report. — M., 2015.
  8. Karpets, I. I. Crime: illusions and reality / P. I. Karpets. — M. : Russian law, 1992. — 432 p.
  9. Kudryavtsev, V. N. The strategy of the fight against crime / V. N. Kudryavtsev. — M. : Yurist, 2003. — 352 p.
  10. Kuznetsova, N. F. Problem of criminological determination / N. F. Kuznetsov; under the editorship of Kudryavtsev V. N. — M. : Izd-vo Mosk. University press, 1984. — 208 c.
  11. Luneev, V. V. Crime of XX century: global, regional and Russian tendencies / V. V. Luneev; ed. 2nd, Rev. and extra — M. : volters kluver, 2005. — 912 p.
  12. The mechanism of criminal behavior / Antonyan Yu. M., Baranovskiy N. A., Dagele P. S., Dubovik O. L., etc.; ed. the editorship of Kudryavtsev V. N. — M. : Nauka, 1981. — 248 c.
  13. Ovchinsky V. S. twenty-first century against the mafia. Criminal globalization. The United Nations Convention against transnational organized crime V. S. ovchinsky. — M. : Infra-M, 2001. — 148 c.
  14. Pobegailo E. F. the Crisis of modern Russian criminal policy / by E. F. Pobegailo // Criminality and the penal legislation: realities, tendencies, interference. Collection of scientific works. — Saratov, 2004. .
  15. Soviet encyclopedic dictionary. — M. 1981.
  16. Stark, O. V. Kamenopoulou : textbook / O. V. stark. — Moscow : Exam, 2004. — 480 c.
  17. Sukharev, A. J. principles of state policy of the fight against crime. Theoretical model A. Ya. Sukharev, A. I. Alekseev, M. P. Zhuravlev. Sukharev A. Ya., Alekseev A. I., Zhuravlev M. P. — M. : Norma, 1997. — 64 p.
  18. Yakovlev, A. M. Theory of criminology and social practice / by A. M. Yakovlev; editor. the editorship of Kudryavtsev V. N. — M.: Nauka, 1985. — 247 c.
-

## Объективная и субъективная сторона воинских преступлений, совершаемых в боевой обстановке, ходе войн и иных боевых действий

© Оноколов Ю. П.,

кандидат юридических наук,

судья в отставке, полковник юстиции

**Аннотация:** в статье излагается характеристика объективной и субъективной стороны воинских преступлений, совершаемых в боевой обстановке, ходе войн и иных боевых действий, приведено несколько примеров, даны некоторые практические рекомендации. Автором сделан вывод о том, что полное и всестороннее исследование в ходе предварительного и судебного следствия объективной и субъективной стороны воинских преступлений, совершаемых в боевой обстановке, ходе войн и иных боевых действий, будет способствовать правильной квалификации содеянного, назначению законного, обоснованного и справедливого наказания, а также служить делу предупреждения других преступлений.

**Ключевые слова:** объективная и субъективная сторона воинских преступлений, боевая обстановка, боевые действия, военнослужащий.

**Рецензент** — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

Объективная сторона представляет собой внешнюю сторону человеческого поведения. Описывая преступления, законодатель всегда указывает на признаки объективной стороны — признаки деяния. В Особенной части УК РФ нет ни одного состава преступления, при описании которого не раскрывалась или хотя бы не упоминалась объективная сторона, в отличие от других элементов состава преступления, далеко не всегда точно фиксирующихся в законе.

Исследуя воинские преступления, совершаемые военнослужащими в военное время и в боевой обстановке, необходимо уделить особое внимание «бланкетным диспозициям». Бланкетной нормой считается такая норма, которая сама не регулирует правоотношение, но отсылает к иному источнику права, где содержатся соответствующие нормы. Бланкетные диспозиции норм особенной части УК РФ лишь в общем говорят о нарушении специальных правил в той или иной сфере правоотношений. Для установления самой сути нарушения необходимо обращаться к иным законам и подзаконным актам. Таким образом, преступность деяния в определенной степени уста-

навливается не уголовным законодательством, а иными отраслевыми нормами<sup>1</sup>.

В составах воинских преступлений, изложенных в гл. 33 УК РФ, присутствуют бланкетные диспозиции в следующих статьях: 1) ст. 340 «Нарушение правил несения боевого дежурства», 2) ст. 341 «Нарушение правил несения пограничной службы», 3) ст. 342 «Нарушение уставных правил караульной службы», 4) ст. 343 «Нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности», 5) ст. 344 «Нарушение уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне», 6) ст. 349 «Нарушение правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих», 7) ст. 350 «Нарушение правил вождения или эксплуатации машин», 8) ст. 351 «Нарушение правил полетов или подготовки к ним», 9) ст. 352 «Нарушение правил кораблевождения».

При этом проблема состоит не в факте присутствия бланкетных диспозиций, а в том, что почти все «правила», к которым отсылают указанные нормы, имеют разное

<sup>1</sup> Оноколов Ю. П. Воинская преступность в военное время и в боевой обстановке. Germany: LAP LAMBERT Academic publishing. 2002. С. 74—75.



содержание в мирное и в военное время. То есть в военное время действуют иные нормы, регулирующие правила полетов, правила кораблевождения и пр.

Целесообразно вспомнить катастрофу вертолета Ми-26, сбитого в 2002 г. в Чеченской Республике. В результате этого происшествия погибло более ста военнослужащих. Военная прокуратура возбудила уголовное дело по ст. 351 УК РФ — «Нарушение правил полетов и подготовки к ним». Однако в этом случае прокуратура не учла того, что «имеется приказ Министра обороны 1997 года № 225, который запрещает перевозку личного состава на вертолетах Ми-26, Ми-6 и Ми-14. Но это приказ для мирного времени. На учениях же, тем более в боевых условиях, мы возим солдат на Ми-26, самом большом в мире военнотранспортном вертолете. Он для этого и предназначен» — это слова бывшего командующего армейской авиацией Сухопутных войск Виталия Павлова<sup>1</sup>. Вертолет совершал полет фактически в условиях боевой обстановки.

Поэтому представляется, что при квалификации воинских преступлений, совершенных в фактически боевой обстановке, необходимо учитывать нормативы не мирного, а военного времени, когда некоторыми правилами безопасности допускается пренебречь ради выполнения боевых задач. Следовательно, объективная сторона соответствующих составов преступлений различна в мирное и в военное время (в боевой обстановке).

Как уже упоминалось, субъектами преступления против военной службы могут быть военнослужащие, а также граждане, пребывающие в запасе, во время прохождения ими военных сборов. Нести уголовную ответственность по Закону могут, следовательно, только лица, указанные выше. Данное положение в полной мере относится и к военному времени, и к боевой обстановке. Однако к названному субъектному составу в военное время присущ ряд дополнений.

В боевой обстановке и, тем более, в военное время, существенно расширяется круг охраняемых уголовным законом общественных отношений. В меньшей степени это относится к боевой обстановке. В таких условиях, как правило, не происходит введение дополнительных обязанностей, за редким исключением, а также практически не ограничиваются конституционные права граждан. Однако круг лиц, которые могут быть привлечены к уголовной ответственности за совершение преступлений против военной службы в военное время, требует специального рассмотрения.

Как правило, в военных действиях принимают участие не только военнослужащие, в обязанности которых входит непосредственное участие в боестолкновениях. Для субъектов, участвующих в таких боестолкновениях, в источниках международного права применяется другое понятие — комбатанты.

Пункт 2 ст. 43 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов от 8 июня 1977 г. (ратифицирован Верховным Советом СССР 4 августа 1989 г.) гласит: «Лица, входящие в состав вооруженных сил стороны, находящейся в конфликте (кроме медицинского и духовного персонала), являются комбатантами, то есть они имеют право принимать непосредственное участие в военных действиях».

На основе ст. 4 Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. «Об обращении с военнопленными» можно выделить следующие характерные черты комбатантов, не являющихся военнослужащими: ими является «личный состав ... ополчений или добровольческих отрядов, включая личный состав организованных движений сопротивления, принадлежащих стороне в конфликте и действующих на их собственной территории или вне её, даже если эта территория оккупирована, если все эти группы отвечают четырем условиям: 1) имеют во главе лицо, ответственное за своих подчиненных; 2) имеют определенный и явственно видимый издали отличительный знак; 3) открыто носят оружие; 4) соблюдают в своих действи-

<sup>1</sup> Мухин В. «Сергей Иванов передал слова нашего президента: гибель Ми-26 — это второй "Курск"...» // Независимая газета, 2002, 9 сентября.

ях законы и обычаи войны».

Комбатанты, не являющиеся военнослужащими, не несут уголовную ответственность за преступления против военной службы, так как на них не распространяется действие воинских уставов, основная часть правил поведения и иных норм, которым должны подчиняться военнослужащие. В связи с этим при расследовании и рассмотрении в суде уголовных дел в отношении комбатантов, необходимо дополнительно выяснять, является ли лицо, участвовавшее в боестолкновениях, военнослужащим или нет. Причём на комбатантов, независимо от их осведомленности об этом, лежит обязанность соблюдать правила и методы ведения войны, нормы международного гуманитарного права, связанные с боевыми действиями, военнопленными, защитой мирного населения.

Из указанной Конвенции (ст. 82) также следует, что по российскому уголовному законодательству могут нести ответственность военнопленные неприятельской армии за преступления, совершенные против порядка несения военной службы страны пребывания в плену. Руководствуясь гуманными соображениями, Конвенция делает одно исключение (ст. 92) — не признает воинским преступлением неудавшийся побег из плена, а в случае удачно совершенного побега военнопленный, вторично плененный в ходе последующих военных действий, не подлежит наказанию за ранее совершенный побег.

Вместе с тем, если следовать букве Конвенции, то можно сделать неверный вывод о том, что военнопленные-невоеннослужащие также несут уголовную ответственность за воинские преступления. Представляется, что это не так. Как уже было отмечено выше, невоеннослужащие не должны знать и следовать содержащимся в уставах или иных правовых актах правилам поведения. Следовательно, и уголовную ответственность за их нарушение невоеннослужащие нести не могут.

Как известно, военнослужащие в начальный период прохождения военной службы приводятся к военной присяге. Суть этого торжественного мероприятия состоит

в том, что военнослужащие клянутся достойно исполнять воинский долг, мужественно защищать свободу, независимость и конституционный строй России, народ и отечество.

Однако процедура приведения к военной присяге не является исключительно символической, она имеет и юридические последствия.

Согласно ст. 41 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» до приведения к военной присяге военнослужащий не может привлекаться к выполнению боевых задач (участию в боевых действиях, несению боевого дежурства, боевой службы, караульной службы), задач при введении режима чрезвычайного положения и в условиях вооруженного конфликта. Также за такими военнослужащими не могут закрепляться оружие и военная техника.

Но в реальной жизни может возникнуть ситуация, при которой военнослужащие, не приведенные к военной присяге, реально будут участвовать в боевых действиях (например, в отражении вооруженного нападения на войсковую часть) с оружием в руках. И в процессе боестолкновения такая категория военнослужащих может совершить воинские преступления. Или же воинские преступления могут быть совершены такими военнослужащими после объявления войны. Закономерно возникает вопрос: а может ли военнослужащий, не приведенный к военной присяге, нести уголовную ответственность за свои действия в военное время или в боевой обстановке?

Поэтому военнослужащие, не приведенные к военной присяге, должны нести уголовную ответственность за преступления против военной службы, совершение которых в военное время или в боевой обстановке является квалифицирующим признаком. Данные военнослужащие и так являются субъектами преступлений против военной службы. А ужесточенная ответственность в военное время и в боевой обстановке направлена на повышение дисциплины среди военнослужащих в эти периоды. В военное время или в боевой обстановке все без исключения военнослужащие должны особо

аккуратно и добросовестно относиться к своему поведению и исполнению служебных обязанностей.

Что касается преступлений, которые совершаются исключительно во время боев столкновений (сдача или оставление противнику средств ведения войны, самовольное оставление поля сражения или отказ действовать с оружием, добровольная сдача в плен), то в отношении них все не так однозначно. Военнослужащие, не приведенные к военной присяге, не могут привлекаться к выполнению боевых задач или задач в условиях вооруженных конфликтов. Они только обучаются военной науке и не давали обязательств защищать Россию с оружием в руках.

Как следствие, по нашему мнению, военнослужащие, не приведенные к военной присяге, не должны являться субъектами указанных выше преступлений, связанных с неготовностью вести бой или незнанием правил его ведения. Исключением является лишь такой состав преступления, как мародерство, совершаемый исключительно в боевой обстановке, которое является одним из видов хищений, уголовную ответственность за которые несут и невоеннослужащие. То есть в субъектный состав мародерства должны входить все категории военнослужащих.

Таким образом, согласно нормам международного права комбатанты, которые не являются военнослужащими, но ведут боевые действия против неприятеля, не могут являться субъектами преступления против военной службы. Напротив, военнопленные-военнослужащие обязаны подчиняться законам, уставам и приказам, действующим в неприятельской армии. Они несут уголовную ответственность за преступления против военной службы, кроме случаев побега из плена<sup>1</sup>.

За преступления, непосредственные связанные с ведением боевых действий (сдача или оставление противнику средств

ведения войны, самовольное оставление поля сражения или отказ действовать с оружием, добровольная сдача в плен), должны нести ответственность военнослужащие, приведенные в установленном порядке к военной присяге.

Субъективная сторона показывает внутреннее отношение лица, совершившего уголовно-противоправное деяние, к этому деянию в период его подготовки и совершения. Субъективная сторона во многом определяет степень общественной опасности преступления, с помощью нее дается правильная и полная уголовно-правовая оценка (квалификация) содеянного, разграничивая смежные преступления, сходные по объективным признакам.

Военное время и боевая обстановка — это обстоятельства, требующие от военнослужащих максимального усердия при прохождении службы и исполнении своих обязанностей. В боевой обстановке главное значение приобретает аспект осознания военнослужащим того, что он находится в особой правовой ситуации, которая связана с определенной угрозой государству, а совершение им преступных действий может быть губительным для боеспособности подразделения.

Для того, чтобы отвечать за преступления, совершенные в военное время или в боевой обстановке, военнослужащие, прежде всего, должны осознавать, что момент совершения преступления характеризуется соответствующими признаками.

Если говорить о военном времени то, как уже было указано, оно наступает с момента объявления состояния войны или с фактическим началом военных действий (агрессивного нападения). Объявление состояния войны доводится до всех военнослужащих их командованием. С этого момента и до момента окончания военных действий военнослужащие считаются осведомленными о военном времени. Соответственно они должны осознавать, что их преступные действия являются более общественно опасными.

В случае фактического начала военных действий военнослужащие могут узнать об этом от командования или осознать начало

<sup>1</sup> Оноколов Ю. П., Оноколов М. Ю. Проблемы преступности и уголовной ответственности военнослужащих в военное время и в боевой обстановке. Ростов-на-Дону: ПРЕСТИЖ-ИНФО, 2008. С. 80—82.

военных действий сами. В последнем случае военнослужащие либо принимают участие в военных действиях с вражескими силами (например, отражают нападение на пограничную заставу) либо непосредственно наблюдают эти военные действия (например, налет вражеской авиации). Исходя из этого военнослужащие должны сделать однозначный вывод о военных действиях врага (или же о наличии боевой обстановки: с позиций квалификации преступлений и назначения наказания такая ошибка значения не имеет; кроме того, отличить военные действия от боевой обстановки за короткий промежуток времени единичному военнослужащему практически невозможно).

Случай осознания боевой обстановки более размыт. Это связано с тем, что боевая обстановка может существовать в мирное время, когда не ведется никаких крупномасштабных военных действий. При выполнении боевой задачи военнослужащие должны уяснить, что задача является боевой, а не учебной или повседневной, следовательно, и действия при ее выполнении будут характеризоваться боевыми признаками. При неожиданном нападении на военнослужащих, несущих боевое дежурство, караульную службу и т.п., они должны осознавать наличие этого нападения (то есть должны сами видеть или слышать нападение или должны быть осведомлены командованием). Если же налицо приготовление к нападению, то военнослужащие должны осознавать реальность такого нападения.

Необходимо также отметить, что, анализируя конкретное преступление, нужно убедиться не в том, что военнослужащий должен был знать о боевой обстановке или в военное время. Для привлечения к уголовной ответственности военнослужащих за воинские преступления в военное время или в боевой обстановке обязательно реальное уяснение субъектами преступлений этих обстоятельств. Если же фактически военнослужащий, совершая преступление, не знал об этих моментах, то квалификация содеянного должна осуществляться по нормам мирного времени.

Кроме этого важны психологические особенности конкретного военнослужащего.

Ведь именно они обуславливают осознание обстановки совершения преступления, если военнослужащему необходимо самостоятельно анализировать сложившуюся обстановку.

В военное время и в боевой обстановке необходимо уделять особое внимание фактору исполнения приказа.

Согласно ст. 42 УК РФ исполнение приказа может быть обстоятельством, исключаящим преступность деяния. Но за исполнение заведомо незаконного приказа или распоряжения исполнитель несет ответственность на общих основаниях. В ряде ситуаций, особенно в боевой обстановке, возникает правовой спор на предмет выполнения подчиненным незаконного приказа командира (начальника).

Из ст.ст. 39 — 45 УВС ВС РФ можно сделать вывод о том, что незаконный приказ в принципе (то есть «в теории») невозможен. Это положение законодатель не мог не учитывать и должен был бы предусмотреть определенный порядок реакции полномочных на то субъектов военно-служебных отношений на несоответствие отданного приказа законодательству. Однако законодательством такой порядок не предусмотрен. Военнослужащий, получивший приказ, обязан выполнить его не только точно и в срок, но и беспрекословно. Обсуждение приказа недопустимо. Обязанностью военнослужащего является беспрекословное выполнение военнослужащими приказов командира.

Как следствие существующего положения, касающегося исполнения приказа военнослужащим, он (военнослужащий) не имеет права совершать иные действия по отношению к полученному приказу, будь то обсуждение, не строгое (не точное) или несвоевременное (не полное) его выполнение.

Это положение законодатель не мог не учитывать и должен был бы предусмотреть определенный порядок реакции полномочных на то субъектов военно-служебных отношений на несоответствие отданного приказа законодательству. Однако законодательством такой порядок не предусмотрен.

При явной незаконности приказа (распоряжения), когда его исполнение влечет нарушение прав и свобод, то есть когда са-



мо содержание приказа явно преступно, то, соответственно, преступны и действия исполнителя. Но приказ может быть незаконен и в части его формы — например, вместо письменной, он отдается в устной форме. Также приказ может быть отдан не тем субъектом. В этих случаях в условиях военного времени и боевой обстановки исполнитель зачастую не имеет возможности убедиться в законности приказа или распоряжения. Обстоятельства могут требовать немедленных действий, а на отдачу приказа в установленной форме (письменной) требуется время. В таком случае, видимо, исполнитель не должен отвечать за совершенное, так как налицо то, что исполнитель приказа верит в законность приказа и вынужден его выполнять, даже если должны возникнуть сомнения в его законности по форме или отдающему приказ субъекту.

Однако, как известно из активно обсуждавшегося в прессе уголовного дела в отношении капитана спецназа Главного разведывательного управления Генерального штаба Вооруженных Сил Ульмана<sup>1</sup>, последний, исполняя специальные служебные обязанности в фактически боевой обстановке, выполнил приказ о расстреле граждан Чеченской Республики и, после отмены двух приговоров суда присяжных, он всё-таки был осужден. Между тем до сих пор продолжается дискуссия о том, должен ли был капитан Ульман выполнить данный незаконный приказ и должен ли он был нести уголовную ответственность фактически за выполнение незаконного приказа.

Поэтому, по нашему мнению, необходимо законодательно определить содержание приказа и устранить противоречие в ст. 42 УК РФ, ч. 1 которой говорит о том, что уголовную ответственность должно нести лицо, отдавшее незаконный приказ или распоряжение (а не лицо, исполнившее приказ, которым является капитан Ульман), а в ч. 2 той же статьи УК РФ говорится, что лицо, совершившее умышленное преступление во исполнение заведомо незаконных приказа

или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях.

Вместе с тем важно учитывать повышенную общественную опасность неисполнения приказа в условиях боевой обстановки. Боевая обстановка в таком случае может иметь даже криминализирующее значение, то есть неисполнение приказа, являющееся дисциплинарным проступком в мирное время, может оказаться воинским преступлением в боевой обстановке. Приведем другой пример из судебной практики.

16 ноября 2006 г. в 7-м часу военнотружающий войсковой части 98311 капитан Пятницкий, назначенный приказом командира 1-го батальона войсковой части 98311 старшим поисково-засадной группы, вследствие небрежного и недобросовестного отношения к службе не выполнил этот приказ, в район выполнения боевой задачи в составе группы не убыл, а остался в офицерском общежитии, где проводил время по своему усмотрению. Воспользовавшись отсутствием Пятницкого, военнотружающие поисково-засадной группы употребили спиртные напитки и наркотические средства, от выполнения боевой задачи уклонились, совершили убийство граждан, причинили тяжкий вред здоровью и повреждение чужого имущества<sup>2</sup>.

Из изложенного следует, что вследствие неисполнения приказа капитаном Пятницким его подчиненные без контроля старшего совершили ряд преступлений. Это было расценено судом как деяние, повлекшее тяжкие последствия и квалифицировано по ч. 2 ст. 332 УК РФ, хотя в мирное время такие последствия вероятнее всего не насупили бы.

Поэтому выделение преступлений против военной службы в отдельную главу УК РФ обусловлено особым характером объекта преступного посягательства и специальным субъектным составом.

Согласно ч. 1 ст. 331 УК РФ родовым объектом этих преступлений в мирное и военное время является установленный порядок прохождения военной службы.

<sup>1</sup> Птичкин С. Лицензия на убийство. Спецназ ГРУ воюет вне закона // Российская газета, 2003, 26 ноября.

<sup>2</sup> Справка Грозненского гарнизонного военного суда. 2007 г. 6 марта. Исх. № 2034. С. 8.



В связи с изложенным представляется, что в военное время и в боевой обстановке, в том числе при проведении контртеррористических операций, дополнительным объектом воинских преступлений являются интересы национальной безопасности и её составной части — военной безопасности Российской Федерации. В ходе предварительного и судебного следствия нужно должным образом выявлять причины и условия совершения военными служащими уклонений от военной службы.

В связи с изложенным представляется, что полное и всестороннее исследование в ходе предварительного и судебного следствия объективной и субъективной стороны воинских преступлений, совершаемых в боевой обстановке, ходе войн и иных боевых действий, будет способствовать правильной квалификации содеянного, назна-

чению законного, обоснованного и справедливого наказания, а также служить делу предупреждения других преступлений.

#### Библиография

1. Мухин, В. «Сергей Иванов передал слова нашего президента: гибель Ми-26 — это второй "Курск"..." / В. Мухин // Независимая газета, 2002, 9 сентября.
2. Оноколов, Ю. П. Воинская преступность в военное время и в боевой обстановке. / Ю. П. Оноколов. — Germany: LAP LAMBERT Academic publishing. 2002.
3. Оноколов, Ю. П. Проблемы преступности и уголовной ответственности военнослужащих в военное время и в боевой обстановке / Ю. П. Оноколов, М. Ю. Оноколов. — Ростов-на-Дону: ПРЕСТИЖ-ИНФО, 2008.
4. Птичкин, С. Лицензия на убийство. Спецназ ГРУ воюет вне закона // Российская газета, 2003, 26 ноября.

## The objective and subjective side of military crimes committed in a combat situation, the course of wars and other hostilities

© Onokolov Yu. P.,

the candidate of Law, a retired judge, Colonel of Justice.

**Abstract:** the article describes the characteristics of the objective and subjective side of military crimes committed in the combat situation, the course of wars and other military operations, several examples are given, and some practical recommendations are given. The author concludes that a thorough and comprehensive investigation of the objective and subjective side of the military crimes committed in a combat situation, the course of wars and other hostilities, during the preliminary and judicial investigation, will contribute to the proper qualification of the deed, the appointment of a legitimate, justified and just punishment, And also serve to prevent other crimes.

**Key words:** objective and subjective side of military crimes, combat situation, military operations, military servicemen.

#### Bibliography

1. Mukhin, V., "Sergei Ivanov told the words of our President: the death of the Mi-26 is the second "Kursk"..." / V. Mukhin // Nezavisimaya Gazeta, 2002, September 9.
2. Nokolov, Yu. p. Military crime in wartime and in a combat situation. / YP Nokolov. — Germany: LAP LAMBERT Academic publishing. 2002.
3. Nokolov, Y. P. Problems of crime and criminal responsibility of military personnel in wartime and in a combat situation / J. P. Nokolov, M. Y. Nokolov. — Rostov-on-don: PRESTIGE-INFO, 2008.
4. Her son, S. License to kill. GRU is fighting outside the law // the Russian newspaper, 2003, 26 Nov.

## Правовой институт амнистии: процессуальные пробелы и пути их устранения

© Туганов Ю. Н.,

заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, профессор Российской таможенной академии, главный научный сотрудник РГУП

© Быстров П. Г.,

судья окружного военного суда в отставке

**Аннотация:** в статье авторы анализируют процессуальные пробелы, имеющие место в правовом институте амнистии и предлагают пути их устранения. Авторы предлагают внести дополнения в ст. 396, 397 и 399 УПК РФ.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, уголовный процесс, амнистия.

**Рецензент** — В. Н. Казаков, доктор юридических наук, профессор. ственной границы.

**Рецензент** — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Амнистия в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации относится к ведению Российской Федерации и согласно п. «ж» ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации ее объявление отнесено к ведению Государственной Думы. Следовательно, основу применения амнистии составляют указанные конституционные положения.

При этом правовой институт амнистии регулируют не только нормы конституционного права, но и уголовного (ст. 84 УК РФ), уголовно-процессуального (п. 3 ч. 1 ст. 27; ч. 4 ст. 133; п. 1 ч. 6 ст. 302; ч. 5 ст. 413; ч. 6 ст. 472 УПК РФ) и уголовно-исполнительного права (ст. 7; п. «д» ст. 172; ч. 5 ст. 173; ч. 4 ст. 175 УИК РФ). Правовым аспектам применения амнистии уделяли внимание в своих работах многие отечественные юристы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Баранникова И. Г. Институт амнистии в России: конституционно-правовые начала : дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2010; Воробьев А. Институт амнистии в российском уголовном праве // ЭЖ-Юрист. 2015. № 44; Луговая К. В. Применение законодательства об амнистии: проблемные вопросы // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2016. Т. 11. С. 3641 — 3645; Осяк А. Н. Институт амнистии в российском уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006; Паханов И. В. Об актуальности исследования

По сути, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, амнистия представляет собой правовой институт, единая нормативная основа которого образуется, с одной стороны, статьей 84 УК РФ и статьей 5 УПК РСФСР, рассматривающими амнистию в качестве основания освобождения от уголовной ответственности и ее последствий, а с другой — соответствующим постановлением Государственной Думы, которое определяет предпосылки применения такого основания освобождения и без которого, следовательно, не могут применяться указанные нормы УК РФ и УПК РСФСР. Это единый комплекс норм, юридическая сила которых реализуется только путем их применения в совокупности<sup>2</sup>.

института амнистии и помилования // Молодой ученый. 2015. № 11. С. 1097—1098 и др.

<sup>2</sup> П. 2.2 описательно-мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 — 1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан».

Следует отметить, что УПК РФ имеет безусловное преимущество в урегулировании уголовно-процессуальной деятельности над иными нормативными правовыми актами, в силу чего порядок применения судами актов об амнистии обязательно должен был бы найти свое закрепление именно в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации. Однако, принимая в качестве федерального закона УПК РФ, законодатель фактически унаследовал в данном документе правовую позицию УПК РСФСР, никак не урегулировав вопросы применения амнистии, оставив в этой части УПК РФ существенный пробел.

Между тем в правоприменительной деятельности судебной власти по реализации актов об амнистии не должно быть собственного усмотрения и произвольного процессуального поведения судей, деятельность которых должна быть урегулирована, то есть, в сущности, связана законом.

Такова и позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который указывал, что не только правовое регулирование уголовной наказуемости, но и осуществление амнистии, в том числе ее материально-правовые и *процедурные правила* (выделено авторами), должны быть согласованы с конституционными основами правового государства, включая приоритет и непосредственное действие Конституции Российской Федерации, разделение властей, запрет произвола, требования соразмерности и *связанность* (выделено авторами) органов государственной власти, реализующих амнистию, *включая судей, законом* (выделено авторами)<sup>1</sup>.

О насущной необходимости законодательного процессуального урегулирования порядка применения судами актов об амнистии убедительно свидетельствуют и обращения судов в Верховный Суд Российской Федерации, в том числе и с процессуальными вопросами по применению постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации об объяв-

лении амнистии и о порядке применения актов об амнистии.

В связи с этим Президиум Верховного Суда Российской Федерации вынужден был заполнять существующие пробелы в уголовно-процессуальном законодательстве своими ответами на вопросы<sup>2</sup>.

В частности, на вопрос 13: каков порядок рассмотрения представления уголовно-исполнительной инспекции о применении акта об амнистии в отношении осужденного, которому назначено наказание по приговору мирового судьи — последовал ответ: представление уголовно-исполнительной инспекции о применении акта об амнистии в отношении лица, осужденного мировым судьей, рассматривается этим мировым судьей при условии проживания или пребывания осужденного на территории данного судебного участка.

На вопрос 14: какова территориальная подсудность материалов по представлению уголовно-исполнительной инспекции об освобождении от наказания вследствие акта об амнистии условно осужденных и осужденных, отбывание наказания которым отсрочено — дан ответ: согласно подп. 3 п. 1 Постановления о порядке применения амнистии, в отношении условно осужденных и осужденных, отбывание наказания которым отсрочено (за исключением осужденных, отбывание наказания которым отсрочено в порядке ст. 82.1 УК РФ), вопрос о применении акта об амнистии решается судом по представлению уголовно-исполнительной инспекции, осуществляющей контроль за их

<sup>1</sup> П. 2.2 описательно-мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П.

<sup>2</sup> Ответы на вопросы 13 и 14 «Ответы на вопросы, поступившие из судов, по применению постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24 апреля 2015 г. № 6576-6 ГД «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 — 1945 годов» (далее — Постановление об амнистии) и от 24 апреля 2015 г. № 6578-6 ГД «О порядке применения Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 — 1945 годов» (далее — Постановление о порядке применения амнистии) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 29 июля 2015 г.).

поведением. Поскольку такой контроль ведется, как правило, по месту жительства либо месту пребывания осужденных, применение акта об амнистии возлагается на суд по месту осуществления контроля за их поведением.

Наряду с вопросами, какими судами должен быть реализован акт об амнистии в отношении тех или иных осужденных, возникают и вопросы, следует ли рассматривать вопросы применения амнистии в судебном заседании или можно ограничиться рассмотрением соответствующих материалов и вынесением судьей надлежащего решения без выхода в суд.

Такие вопросы возникают, исходя из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, что если акт об амнистии подлежит применению, т.е. если лицо подпадает под его действие, никакие решения правоприменительных органов в силу их связанности законом не должны помешать наступлению положительного для лица правового эффекта амнистии<sup>1</sup>.

Более того, Конституционный Суд Российской Федерации далее разъяснил, что в этом смысле именно акт об амнистии определяет изменения в правовом статусе тех, на кого он распространяется. Решение же правоприменительных органов, принимаемое во исполнение акта об амнистии в отношении конкретного лица, подлежащего освобождению от уголовной ответственности и наказания, будучи решением сугубо юрисдикционным, *лишь оформляет* (выделено авторами) устранение связанных с уголовной ответственностью препятствий в реализации им своих прав.<sup>2</sup>

И на эти вопросы в действующем УПК РФ в настоящее время ответов нет, что предполагает формальное отсутствие нарушения требований УПК РФ при вынесении судьей решения о реализации акта об амнистии без выхода в судебное заседание.

Между тем осуществление правосудия, в том числе и по применению акта об амни-

стии, должно производиться только судом в судебном заседании, в связи с чем соответствующие правовые нормы по применению актов об амнистии следует включить в гл. 47 УПК РФ «Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора», распространив общий порядок разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора, и на применение амнистии.

На основании изложенного необходимо внести в УПК РФ следующие дополнения:

— дополнить ст. 397 УПК РФ пунктом 9.1, следующего содержания: «9.1) об освобождении от наказания или сокращении наказания или замены назначенного наказания более мягким видом наказания или об освобождении от дополнительного вида наказания или о снятии судимости вследствие издания акта об амнистии в соответствии со статьей 84 Уголовного кодекса Российской Федерации»;

— дополнить ст. 396 УПК РФ частью 1.1 следующего содержания: «1.1. Вопросы, указанные в пункте 9.1 статьи 397 настоящего Кодекса разрешаются судом по месту нахождения (пребывания, жительства, содержания) осужденного, за исключением осужденных, наказание которым назначено по приговору мирового судьи. В этих случаях представление уголовно-исполнительной инспекции о применении амнистии в отношении лица, осужденного мировым судьей, рассматривается этим мировым судьей при условии проживания или пребывания осужденного на территории данного судебного участка»;

— дополнить ч. 1 ст. 399 УПК РФ пунктом 1.1 следующего содержания: «1.1) в случаях, указанных в пункте 9.1 статьи 397 настоящего кодекса: в отношении условно осужденных и условно-досрочно освобожденных — по представлению уголовно-исполнительной инспекции, а в отношении военнослужащих, проходящих военную службу, по представлению командования воинской части; в отношении лиц, осужденных к реальному лишению свободы — по представлению учреждения или органа, исполняющего наказание».

<sup>1</sup> П. 6 описательно-мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П.

<sup>2</sup> Там же

Указанные дополнения устранят существующий в настоящее время пробел в уголовно-процессуальном законодательстве в части применения амнистии и будут способствовать укреплению законности в осуществлении правосудия органами судебной власти.

#### Библиография

1. Баранникова, И. Г. Институт амнистии в России: конституционно-правовые начала : дис. ... канд. юрид. наук И. Г. Баранникова. — Владикавказ, 2010.

2. Воробьев, А. Институт амнистии в российском уголовном праве / А. Воробьев // «ЭЖ-Юрист». — 2015. — № 44.

3. Луговая, К. В. Применение законодательства об амнистии: проблемные вопросы / К. В. Луговая // Научно-методический электронный журнал «Концепт». — 2016. — Т. 11.

4. Осяк, А. Н. Институт амнистии в российском уголовном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Осяк. — Ростов на Дону, 2006.

5. Паханов И. В. Об актуальности исследования института амнистии и помилования / И. В. Паханов // Молодой ученый. — 2015. — № 11.

---

## The legal Institute of Amnesty: procedural gaps and ways of addressing them

© **Tuganov Yu. N.**,

honored lawyer of the Russian Federation, doctor of legal Sciences, Professor, academician of RANS, Professor of the Russian customs Academy, chief researcher of the Russian state University of justice

© **Bystrov Paul G.**,

judge of the district military court, retired

**Abstract:** In article authors analyze procedural gaps in the legal Institute of Amnesty and suggest ways of addressing them. The authors propose to amend the articles 396, 397 and 399 of the Criminal procedure code of the Russian Federation.

**Key words:** Constitution of the Russian Federation, criminal procedure, Amnesty.

#### Bibliography

1. Barannikova, I. G., Institute of Amnesty in Russia: constitutional and legal start : dis. kand. the faculty of law. Sciences. — Vladikavkaz, 2010.

2. Vorobyov A. the institution of Amnesty in the Russian criminal law // «Ezh-Yurist». — 2015. — № 44.

3. Meadow, K. V. Application of the Amnesty laws: issues // Scientific-methodical electronic journal "Concept". — 2016. — Т. 11.

4. Osak, A. N. The institution of Amnesty in the Russian criminal law : author. dis. kand. the faculty of law. Sciences. — Rostov-on-don, 2006.

5. Pachanov, I. V. On the relevance of the research of the Institute of Amnesty and pardon [Text] // the Young scientist. — 2015. — No. 11.

---



## Зарубежное военное законодательство Военные аспекты международного права

### Вопросы юрисдикции и правовой помощи по делам, связанным с пребыванием военнослужащих пограничных органов за пределами Российской Федерации

© Вердян А. А.,  
сотрудник Центра исследования проблем  
российского права «Эквитас»

**Аннотация:** настоящая статья посвящена вопросам юрисдикции и правовой помощи по делам, связанным с пребыванием военнослужащих пограничных органов за пределами Российской Федерации на примере Республики Армения

**Ключевые слова:** юрисдикция, правовой статус, правовое положение, права и свободы, ответственность, военнослужащий

**Рецензент** — Ю. Н. Туганов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Юрисдикция (лат. *jurisdictio* — судопроизводство, от *jus* — право и *dicō* — говорю) — это установленные законом или иным нормативным правовым актом полномочия государственных органов, решать какие-либо правовые вопросы<sup>1</sup>.

Юрисдикция государства — права судебных и административных органов государства по рассмотрению и разрешению дел в соответствии с их компетенцией. В международном праве различают территориальную и личную (национальную) юрисдикцию. Под территориальной понимается такая юрисдикция государства, которая осуществляется в пределах определенной территории. В пределах своей территории государство осуществляет полную юрисдикцию, за исключением тех случаев, когда соответствующими международными соглашениями предусматривается иное<sup>2</sup>.

Территориальное верховенство — важнейшее свойство государственного суверенитета любой страны. Оно означает выс-

шую, полную и исключительную власть государства на своей территории (*imperium*) и суверенное владение (*dominium*), которое состоит в праве распоряжаться государственной территорией, включая передачу той или иной ее части иностранному государству, в силу чего любое государство может односторонне или по договору ограничить свое территориальное верховенство на определенном участке своей территории, передав определенные права на него другому государству. Таким образом, на этом участке будут одновременно действовать национальные законодательства передающего и принимающего территорию государства, согласованные посредством норм международного права, либо — исключительно законодательство иностранного государства на основании норм соответствующего международного договора. Такое действие иностранного права принято называть экстра-территориальным<sup>3</sup>.

Как правило, экстра-территориальная юрисдикция — это ограниченная юрисдикция, сфера и объем которой определяется

<sup>1</sup> Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Краткий юридический словарь. М., 2013. С. 819.

<sup>2</sup> Юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. — 2-е издание. М., 2010. С. 1141.

<sup>3</sup> Лукашук И. И. Международное право. М., 1997. С. 1—4.

правовой системой государства в соответствии с нормами международного права, поскольку в силу территориального верховенства государства иностранное право может действовать в рамках, установленных соответствующими нормами международного права, а также национальным правом государства в соответствии с его международными обязательствами. Экстратерриториальная юрисдикция имеет важное значение для осуществления государством норм международного права за пределами своей территории, регулируется, в основном, международным правом и необходима для понимания взаимодействия международного и национального права; более того, расширение экстратерриториальной юрисдикции — закономерный процесс в условиях растущей интернационализации общественной жизни<sup>1</sup>.

Вопросы юрисдикции, в том числе и в уголовно-правовой сфере, решаются государством в соответствии с международным правом. Общее правило состоит в том, что государство осуществляет полную юрисдикцию в пределах своей территории и ограниченную в пределах отдельных территорий (исключительная экономическая зона и континентальный шельф), а также в отношении своих граждан и организаций за рубежом. Применение к гражданам территориальной и экстратерриториальной юрисдикции осуществляется по-разному. Если в основе территориальной юрисдикции лежит территориальный принцип, который еще называют принципом территориального верховенства, то в основе экстратерриториальной юрисдикции лежит персональный принцип, в силу которого государство может обязать своих граждан и организации за рубежом соблюдать свои законы. Основанная на этом принципе юрисдикция носит в целом ограниченный характер, является лишь предписывающей. Этот подход имеет исключительно важное значение для определения процессуальных действий госу-

дарств по вопросам оказания правовой помощи и содержания объема этой помощи<sup>2</sup>.

Классификация юрисдикции, подразделяется на:

а) предписывающую юрисдикцию — власть государства устанавливать обязательные для физических и юридических лиц нормы;

б) судебную юрисдикцию — власть государства подчинять физических и юридических лиц выносимым его судами и другими органами решениям, т.е. актам применения права;

в) юрисдикцию принуждения — власть государства принуждать к соблюдению права и актов его применения<sup>3</sup>.

Вместе с тем юрисдикция принуждения осуществляется тогда, когда субъект находится в сфере полной юрисдикции. Однако государство в соответствии с международным договором может осуществлять полную юрисдикцию и в отношении преступлений, совершенных его гражданами за рубежом, как только они окажутся в сфере его полной юрисдикции<sup>4</sup>.

В области экстратерриториальной юрисдикции существуют следующие принципы:

- персональный;
- безопасности (защиты);
- универсальности.

Персональный принцип вытекает из верховенства государства, из его власти над своими гражданами. Согласно этому принципу юрисдикция государства распространяется на всех его граждан за границей в объеме, установленном его правом в соответствии с международным правом. Государство не может требовать от своих граждан и юридических лиц, находящихся за границей, осуществления действий, запрещенных внутригосударственным правом страны пребывания. С другой стороны, государство пребывания может обязывать

<sup>2</sup> Лазутин Л. А. Виды правовой помощи по уголовным делам: вопросы теории // Журнал российского права. 2008. № 7.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. М., 1996. С. 49.

<sup>1</sup> Там же. С. 216.

иностранных граждан совершать действия, противоречащие праву их страны. За подобные действия совершившие их лица ответственности не несут, за исключением случаев совершения преступлений против безопасности и других важных интересов своего государства. Принцип безопасности призван обеспечить защиту существенных интересов государства и его граждан от преступных действий, совершаемых за границей представителями этой страны. В соответствии с этим принципом государство в таких случаях вправе привлечь к уголовной ответственности любое лицо, независимо от места совершения последним преступления. Принцип универсальности предусматривает распространение уголовной юрисдикции государства на деяния, признанные преступными международным правом, независимо от гражданства совершивших их лиц и места совершения. Таким образом, общее правило состоит в том, что в основе экстра-территориальной юрисдикции лежит персональный принцип, и она является, в основном, предписывающей, а следовательно, ограниченной. Однако международно-правовая теория и практика знает исключения из этого правила, когда на основании теоретических концепций соответствующие международные договоры и национальное право страны пребывания (в том числе и судебные решения) предоставляли иностранным государствам право осуществлять полную (предписывающую, правоприменительную и принуждения) юрисдикцию в отношении территории другого государства, а также находящихся на ней своих органов и граждан, например, при решении вопросов о юрисдикции в отношении иностранных войск и их персонала<sup>1</sup>.

Особенности осуществления юрисдикции в отношении иностранных воинских формирований и их персонала заключаются в том, что, как правило, в отношении последних реализуется концепция гармоничного сочетания параллельных полных

юрисдикций посылающего и принимающего войска государства, закрепленная как в нормах международного, так и национального права. Почти полностью положения этой концепции были воспроизведены в договорах, регулирующих правовое положение военнослужащих пограничных органов, находящихся на территории стран бывшего СССР.

Наряду с нормами международного права, особый случай экстра-территориального действия российского уголовного закона предусмотрен и федеральным законодательством Российской Федерации. УК РФ предусматривает в отношении российских военнослужащих, находящихся за пределами Российской Федерации, что за преступления, совершенные ими на территории иностранного государства, они несут уголовную ответственность по УК РФ, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации с соответствующим государством (ч. 2 ст. 12). В данной ситуации речь идет о применении уголовного закона того или иного государства на основе международного договора и в соответствии с его условиями. Кроме того, речь идет не о российских военнослужащих вообще, а о военнослужащих, проходящих военную службу в составе российских воинских формирований, которые расположены на территории иностранного государства, то есть, находящихся вне пределов Российской Федерации в силу служебной необходимости.

По требованию Президента Российской Федерации в ноябре 1992 г. в целях обеспечения прав и законных интересов российских военнослужащих, находящихся за пределами России, при заключении договоров о правовом положении последних должны были добиваться изъятия из-под местной уголовной юрисдикции в пользу Российской Федерации всех случаев совершения военнослужащими воинских преступлений, а также преступлений, совершенных при исполнении служебных обязанностей на территории места дислокации, а также противоправных деяний, совершенных российскими военнослужащими

<sup>1</sup> Иванченко А. Ю. Международно-правовое положение воинских формирований и военнослужащих вооруженных сил РФ, находящихся на территории государств-участников СНГ: дис. .... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 99.

против своих войск, лиц, входящих в их состав и членов их семей<sup>1</sup>.

Вместе с тем, существуют некоторые отступления от этого правила, характеризующие объем и пределы осуществления местной юрисдикции по делам, связанным с пребыванием военнослужащих пограничных органов на территории различных государств бывшего СССР. По мнению автора, для точного определения таких пределов, необходимо в сравнительном анализе рассмотреть объем и пределы распространения уголовной юрисдикции Российской Федерации в каждом государстве пребывания пограничных органов, закрепленные в договорах, конкретизирующих правовое положение пограничных органов и военнослужащих за границей, а также в соглашениях по вопросам юрисдикции в отношении пограничных органов.

Особенности осуществления юрисдикции Российской Федерации по уголовным делам, связанным с пребыванием военнослужащих пограничных органов России на территории Республики Армения, заключаются в следующем. Положения исследуемого международного договора, регулирующего вопросы уголовной юрисдикции, закрепляют, что по делам обо всех противоправных деяниях, совершенных военнослужащими пограничных органов на территории Республики Армения, как общее правило, применяется законодательство этой страны, действуют ее компетентные органы, местные суды, прокуратура и другие местные органы, компетентные в вопросах преследования преступлений и проступков. Это правило не распространяется на преступления и иные правонарушения, совершенные военнослужащими пограничных органов:

— в случае совершения военнослужащими пограничных органов, преступления или проступка против Российской Федерации;

— в случае совершения военнослужащими пограничных органов преступления

или проступка против лиц, входящих в состав пограничных органов Российской Федерации, находящихся на территории страны пребывания, или членов их семей;

— в случае совершения военнослужащими пограничных органов, преступлений или проступков при исполнении служебных обязанностей<sup>2</sup>.

По вышеуказанным делам действуют компетентные органы Российской Федерации (военные суды, органы военной прокуратуры и военные следственные органы, командиры воинских частей как органы дознания, находящиеся за границей) и применяется законодательство Российской Федерации.

Вопросы юрисдикции в отношении военнослужащих пограничных органов, находящихся на территории Кыргызской Республики, членов их семей, регулируются на основании международных договоров Российской Федерации и Кыргызстана, а также многосторонних международных договоров, участниками которых являются Российская Федерация и Кыргызская Республика<sup>3</sup>.

Требование Президента Российской Федерации об изъятии из-под юрисдикции иностранных государств в пользу Российской Федерации во всех случаях совершения военнослужащими воинских преступлений при заключении договоров о правовом положении последних, нашло также отражение в договорах, заключенных с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия.

Так, по вопросам уголовной юрисдикции с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия указанные договоры определяют, что военнослужащие пограничных органов и члены их семей, являющиеся гражданами Российской Федерации, находятся под исключительной юрисдикцией Российской Федерации.

<sup>2</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о статусе Пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории Республики Армения, и условиях их функционирования.

<sup>3</sup> Ст. 18 Соглашения между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой о сотрудничестве по пограничным вопросам (г. Бишкек, 17 июля 1999 г.).

<sup>1</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 г. № 744-р «О вопросах защиты прав и интересов российских граждан за пределами Российской Федерации».

Личности военнослужащих пограничных органов и членов их семей, являющихся гражданами Российской Федерации, неприкосновенны. Без согласия полномочного органа Российской Стороны военнослужащие пограничных органов и члены их семей, являющиеся гражданами Российской Федерации, не подлежат аресту или задержанию (за исключением задержания их на месте совершения преступления), а также не могут быть привлечены Абхазской и Южно-Осетинской Стороной к уголовной ответственности.

Военнослужащие пограничных органов не обязаны давать показания компетентным органам Республики Абхазия и Республикой Южная Осетия в качестве свидетелей.

Иммунитет военнослужащих пограничных органов и членов их семей, являющихся гражданами Российской Федерации, от юрисдикции Республики Абхазия и Республикой Южная Осетия не освобождает их от юрисдикции Российской Федерации. Компетентные органы Российской Федерации, Республики Абхазия и Республикой Южная Осетия могут обращаться друг к другу с просьбой о передаче или принятии юрисдикции в отношении отдельных дел<sup>1</sup>.

Одной из особенностей юрисдикции пограничных органов Российской Федерации на территории Республики Армения по уголовным делам является обязанность пограничных органов Российской Федерации при ведении дознания по делам о нарушении Государственной границы Республики Армения неотложные следственные действия производить в соответствии с уголовным и уголовно-процессуальным законодательством Республики Армения во взаимодействии с правоохранительными органами Республики Армения<sup>2</sup>. Аналогичное требова-

ние имеется и у пограничных органов Российской Федерации, находящихся на территории Республики Абхазия и Республики Южная Осетия<sup>3</sup>.

Таким образом, объем уголовной юрисдикции Российской Федерации в отношении военнослужащих пограничных органов, находящихся на территории различных государств, неодинаков. Причины этого — внутривластная обстановка в каждой конкретной стране, ее уровень взаимоотношений с Россией и позиции по поводу пребывания военнослужащих пограничных органов на территории последней (как следствие этого — проблемы и трудности переговорного процесса), численность военнослужащих пограничных органов на территории той или иной страны, задачи, стоящие перед ними, срок их пребывания и иные факторы. Вместе с тем, юрисдикция Российской Федерации в отношении своих военнослужащих не подменяет территориальную юрисдикцию принимающих государств, поскольку:

— она предоставлена России по суверенному волеизъявлению принимающего государства, закрепленному в соответствующих региональных и партикулярных международных договорах и соглашениях;

— осуществляется в строго ограниченных такими договорами пределах и в отношении определенного круга лиц;

— любое из дел, отнесенное международными договорами к российской юрисдикции может быть передано компетентным органам принимающего государства по их просьбе и наоборот.

Рассмотрим теперь особенности осуществления гражданской юрисдикции Российской Федерации, связанной с временным пребыванием военнослужащих погранич-

<sup>1</sup> Ст. 18 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Абхазия (Москва, 30 апреля 2009 г.); ст. 17 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Южная Осетия (Москва, 30 апреля 2009 г.).

<sup>2</sup> Ст. 5 Договора между Российской Федерацией и Республикой Армения о статусе Пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории

Республики Армения, и условиях их функционирования (Ереван, 30 сентября 1992 г.).

<sup>3</sup> Ст. 19 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Абхазия (Москва, 30 апреля 2009 г.); ст. 18 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Южная Осетия (Москва, 30 апреля 2009 г.) ст. 18.



ных органов на территории иностранных государств.

Решения по претензиям, вытекающим из договорных отношений и обязательств персонала пограничных органов за границей с государственными органами, юридическими или физическими лицами Республики Армения, а также отношений, связанных с возмещением материального ущерба, вытекающего из внедоговорного вреда, нанесенного военнослужащими пограничных органов указанным субъектам правового общения осуществляется Смешанной комиссией.

Российская Федерация также возмещает Республике Армения ущерб, причиненный учреждениями и гражданами третьих государств на территории Республики Армения в результате действий или упущений лиц из состава пограничных органов, совершенных не при исполнении служебных обязанностей, а также в результате действий или упущений членов семей лиц из состава пограничных органов в размерах, устанавливаемых местным судом на основании претензий, предъявленных к лицам, причинившим ущерб.

Возмещение ущерба производится Российской Федерацией в течение трех месяцев со дня принятия решения Смешанной комиссией или вступления в силу решения суда.

Выплата сумм по решению Смешанной комиссии или суда пострадавшим лицам и учреждениям будет производиться соответствующими местными органами.

Со своей стороны, Республика Армения возмещает материальный ущерб, причиненный имуществу пограничных органов, находящихся на территории Республики Армения, а также лицам из числа граждан Российской Федерации, входящим в состав пограничных органов, вследствие действий или упущений местных государственных учреждений в размерах, установленных Смешанной комиссией.

Споры, которые могут возникнуть из обязательств государственных учреждений перед пограничными органами, также подлежат рассмотрению Смешанной комиссией.

Республика Армения также возмещает Российской Федерации, лицам, входящим в состав пограничных органов, и членам их семей ущерб, причиненный в результате действий или упущений местных граждан и юридических лиц, в размерах, устанавливаемых местным судом на основании претензий, предъявленных к лицам, причинившим ущерб<sup>1</sup>.

По вопросу гражданской юрисдикции с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия пограничные органы пользуются полным иммунитетом от гражданской юрисдикции Республики Абхазия и Республики Южная Осетия. Недвижимое имущество пограничных органов, включая занимаемые им земельные участки, неприкосновенно.

Недвижимое и движимое имущество пограничных органов, включая воздушные суда и иные транспортные средства уполномоченного органа Российской Стороны, временно пребывающие на территории Республики Абхазия, а также банковские счета пограничных органов пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста, иных принудительных мер обеспечительного характера и исполнительных действий.

Жилища военнослужащих пограничных органов, их движимое имущество, документы и корреспонденция пользуются той же неприкосновенностью, что и помещения, имущество, документы и корреспонденция пограничных органов.

Военнослужащие пограничных органов освобождаются от гражданской ответственности, предусмотренной законодательством Республики Абхазия и Республики Южная Осетия, за действия, совершенные ими при исполнении своих служебных обязанностей.

Военнослужащие пограничных органов и члены их семей, являющиеся гражданами Российской Федерации, не имеют права заниматься предпринимательской деятельностью.

<sup>1</sup> Ст. 22, 23 Договора между Российской Федерацией и Республикой Армения о статусе Пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории Республики Армения, и условиях их функционирования (Ереван, 30 сентября 1992 г.).

стью на территории Республики Абхазия и Республики Южная Осетия.

Иммунитет военнослужащих пограничных органов и членов их семей, являющихся гражданами Российской Федерации, от юрисдикции Республики Абхазия и Республики Южная Осетия не освобождает их от юрисдикции Российской Федерации. Компетентные органы Российской Федерации, Республики Абхазия и Республики Южная Осетия могут обращаться друг к другу с просьбой о передаче или принятии юрисдикции в отношении отдельных дел<sup>1</sup>.

Таким образом, можно прийти к выводу, что:

а) юрисдикция, осуществляемая государствами за пределами своей территории — экстратерриториальная. Она определяется соответствующими нормами международного права, а также национальным правом государства в соответствии с его международными обязательствами;

б) международная теория и практика осуществления юрисдикции в отношении иностранных войск и воинских формирований содержит следующие идеи и концепции:

— полной юрисдикции посылающего войска и воинское формирование государства;

— ограниченной юрисдикции посылающего войска и воинское формирование государства;

— гармоничного сочетания параллельных полных юрисдикций посылающего и принимающего войска и воинское формирование государств;

в) концепция полной юрисдикции подразделяется на:

— теорию абсолютного обычного иммунитета;

— теорию абсолютного договорного иммунитета.

г) Российская Федерация осуществляет экстратерриториальную юрисдикцию в отношении военнослужащих пограничных органов, проходящих службу на территории иностранных государств, в строго определенных соответствующими международными договорами пределах и в отношении определенного круга лиц;

д) результаты анализа международно-правовых норм о характере, объеме и пределах осуществления этой юрисдикции Российской Федерации в отношении военнослужащих пограничных органов, находящихся на территории иностранных государств, свидетельствует о том, что она:

— соответствует международной практике осуществления юрисдикции в отношении иностранных военнослужащих в мирное время;

— осуществляется в строго определенных соответствующими международными договорами случаях и пределах;

— предоставлена России по суверенному волеизъявлению иностранного государства, закрепленному в соответствующих региональных и партикулярных международных договорах, и, следовательно, не нарушает суверенных прав принимающих войска и воинских формирований государств, причем любое из дел, отнесенное международными договорами к российской уголовной юрисдикции может быть передано компетентным органам принимающего государства по их просьбе и наоборот.

В самом общем виде международные договоры, федеральное законодательство Российской Федерации и национальное законодательство иностранных государств определяют, что Российская Федерация осуществляет полную юрисдикцию по уголовным делам, связанным с временным пребыванием военнослужащих пограничных органов на территории иностранных государств, как правило, в случаях, когда противоправные деяния совершены российскими военнослужащими:

— в местах дислокации войск;

— всех воинских преступлений, независимо от места совершения;

<sup>1</sup> Ст. 12, 18 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Абхазия (Москва, 30 апреля 2009 г.); ст. 11, 17 Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Южная Осетия (Москва, 30 апреля 2009 г.).

— при исполнении обязанностей военной службы независимо от места совершения;

— против собственности или безопасности Российской Федерации или персонала российских войск, независимо от места совершения.

Во всех остальных случаях на российских военнослужащих распространяется, как правило, юрисдикция государства пребывания.

Юрисдикция по гражданским делам, связанным с пребыванием российских войск на территории иностранных государств, одной стороной которых являются государственные органы, юридические и физические лица последних, а другой — военнослужащие пограничных органов, находящиеся на их территории, осуществляется принимающим государством.

Юрисдикция Российской Федерации по гражданским делам распространяется только на дела, возникающие из правоотношений российских юридических лиц и граждан, такие дела рассматриваются российскими военными судами.

Исследуемые международные договоры устанавливают также объем, порядок и условия оказания взаимной правовой помощи Российской Федерацией и соответствующим государством.

### Библиография

1. Иванченко, А. Ю. Международно-правовое положение воинских формирований и военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, находящихся на территории государств – участников СНГ : дис. .... канд. юрид. наук : 20.02.03 / А. Ю. Иванченко. — М., 2000.
2. Лазутин, Л. А. Виды правовой помощи по уголовным делам: вопросы теории / Л. А. Лазутин // Журнал российского права. — 2008. — № 7.
3. Лукашук И. И. Международное право : учебник / И. И. Лукашук. — М., 1997.
4. Сборник международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. — М., 1996. С. 49.
5. Тихомирова, Л. В. Краткий юридический словарь / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. — М., 2013.
6. Юридический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. — 2-е изд. — М., 2010.

## Questions of jurisdiction and legal assistance in cases related to the stay of the border troops outside the Russian Federation

© Verdyan A. A.,

employee of the center of research of problems Russian Law Equitas

**Abstract:** the present article is devoted to the questions of jurisdiction and legal assistance in cases related to the stay of military border authorities of the Russian Federation for the chapels

**Keywords:** jurisdiction, legal status, legal status, rights and freedom, responsibility, soldier

### Bibliography

1. Ivanchenko, Y. A. International legal status of military units and servicemen of the Armed Forces of the Russian Federation located on the territory of States – participants of CIS : dis. .... Cand. the faculty of law. Sciences : 20.02.03 / AYU. Ivanchenko. — M., 2000.
2. Lazutin, L. A. legal assistance in criminal matters: issues of theory / L. A. Lazutin // Journal of Russian law. — 2008. — No. 7.
3. Lukashuk I. I. International law : the textbook / I. I. Lukashuk. — M., 1997.
4. The collection of international treaties of the Russian Federation on rendering legal aid. — M., 1996. P. 49.
5. Tikhomirov, L. V. Concise dictionary of law / L. V. Tikhomirov, M. Ju. Tikhomirov. — M., 2013.
6. Law dictionary / ed. Apriliana. — 2nd ed. — M., 2010.

## Формирование международного режима запрещения ядерного оружия

© Михайленко Е. Б.,

кандидат исторических наук, доцент Кафедры теории и истории международных отношений Уральского федерального университета

© Вербицкая Т. В.,

магистрант Кафедры теории и истории международных отношений

Уральского федерального университета

**Аннотация:** работа посвящена исследованию инициатив по запрещению ядерного оружия, которые привели к разработке проекта конвенции о запрещении ядерного оружия. Анализ работ ученых, международно-правовых актов позволяет определить международный режим запрещения ядерного оружия (МРЗЯО) как расширяющий по отношению к режиму нераспространения ядерного оружия. В статье исследуются документы, которые являются основой МРЗЯО и определяются пути формирования международного режима запрещения ядерного оружия.

**Ключевые слова:** международный режим, запрещение ядерного оружия, денуклеаризация.

**Рецензент** — О. В. Дамаскин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

В настоящее время была выдвинута инициатива о разработке конвенции о запрещении ядерного оружия, поддержанная Генеральной Ассамблеей ООН<sup>1</sup>. В связи с указанной инициативой возникает два вопроса. Будет ли конвенция о запрещении ядерного оружия в случае ее вступления в силу основой для формирования международного режима запрещения ядерного оружия (МРЗЯО)? Будет ли действующий в настоящее время международный режим нераспространения ядерного оружия основой формирования международного режима запрещения ядерного оружия? Для ответа на поставленные вопросы, прежде всего, обратимся к анализу позиций ученых по указанной проблеме.

Следует отметить, что в науке существует три основных подхода к запрещению ядерного оружия.

Во-первых, предлагается создать режим запрещения ядерного оружия, который является альтернативным по отношению к режиму нераспространения ядерного ору-

жия<sup>2</sup>. Необходимость в подобной альтернативе объясняется недостатками режима нераспространения ядерного оружия, который позиционируется как во многом недействующий и декларативный<sup>3</sup>. Исследователями указывается, что страх жесткой конфронтации между ядерными и неядерными державами при разработке альтернативного режима запрещения ядерного оружия не является оправданным<sup>4</sup>.

Во-вторых, исследователи рассматривают режим запрещения ядерного оружия как расширение режима нераспространения ядерного оружия<sup>5</sup>. Совершенствование ре-

<sup>2</sup> Tertrais B. Advancing the Disarmament Debate: Common Ground and Open Questions // Carnegie Endowment for International Peace, 2009. P. 186.; Орлов В. А. Стекланный зверинец нераспространения. Россия в глобальной политике, 2015 // URL. <http://globalaffairs.ru/number/Steklyanniy-zverinets-nerasprostraneniya-17639>; Caughley T., Mukhatzhanova G. Negotiation of a Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Nuts and Bolts of the Ban // UNIDIR, 2017. P. 20.

<sup>3</sup> Dhanapala J., Duarte S. Is there a future for the NPT? // Arms Control Today, 2015. P. 45.

<sup>4</sup> Баглицкий А. Ядерный контроль. ПИП-Центр, 2017 // URL. [http://www.pircenter.org/mailouts/view-letter/letter\\_id/1272](http://www.pircenter.org/mailouts/view-letter/letter_id/1272)

<sup>5</sup> Schell J. The Abolition. The Fate of the Earth and the Abolition // Stanford University Press, 2000. P. 54, MacKenzie D., Spinardi G. Tacit Knowledge, Weapons

<sup>1</sup> General Assembly Resolution of 14 October 2016 № A/C.1/71/L.41 Taking forward multilateral nuclear disarmament negotiations // URL. <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Dismarmament-fora/1com/1com16/resolutions/L41.pdf>.

жима нераспространения ядерного оружия приведет к формированию режима запрещения ядерного оружия. Поэтому ученые стремятся определить пути повышения эффективности режима нераспространения ядерного оружия, что, по их мнению, в перспективе может привести к запрещению ядерного оружия<sup>1</sup>.

Исследователями также выявляются недостатки, препятствующие формированию международного режима запрещения ядерного оружия: недостижение консенсуса ядерных и неядерных держав относительно Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г.<sup>2</sup> — в результате Договор не вступил в силу<sup>3</sup>; отсутствие прямого запрета на применение ядерного оружия в вооруженных конфликтах<sup>4</sup>; спорным является вопрос и о существовании обычая квалификации применения ядерного оружия в вооруженных конфликтах в качестве агрессии<sup>5</sup>. Другие исследователи отмечают, что недостатки режима нераспространения ядерного оружия в части запрета и ликвидации ядерного оружия связаны с наличием пробела международно-правового

регулирующего<sup>6</sup>. Он заключается в отсутствии международного договора, в котором был бы одновременно отражен в качестве недопустимого весь перечень действий, таких, как разработка, производство, испытание, передача, приобретение, перемещение, накопление, использование, угроза применения или применение ядерного оружия, а также помощь, финансирование, поощрение или стимулирование указанных видов деятельности<sup>7</sup>. Международно-правовые нормы режима нераспространения ядерного оружия носят фрагментарный характер, имеющиеся нормативные инструменты охватывают только определенные области или виды деятельности<sup>8</sup>. Недостатки правового регулирования в рамках данного режима также возникают из-за того, что положения, содержащиеся в документах, составляющих режим, понимаются разными государствами по-разному<sup>9</sup>.

Таким образом, необходим всеобъемлющий инструмент, который бы запрещал все виды деятельности, связанные с ядерным оружием, при любых обстоятельствах для всех государств-участников. Данный документ необходимо разрабатывать по аналогии с Конвенциями о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1971 г.<sup>10</sup> и о запрещении разработки, произ-

Design and the Uninvention of Nuclear Weapons // *American Journal of Sociology*, Vol. 101, № 1, 2005. P. 44 — 99.

<sup>1</sup> Сидорова Е. А. Проблемы укрепления международно-правового режима нераспространения ядерного оружия // *Международное право*. 2009. Т. 37. № 1. С. 222—234.

<sup>2</sup> Проект Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 года // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/219/25/PDF/N9621925.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup> Тот Т. Тибор Тот. Режим ДВЗЯИ — это возможность перекрыть все лазейки в потенциальном распространении ядерных технологий // *Индекс безопасности*. 2010. Т. 16. № 3. С. 28.

<sup>4</sup> Burroughs J., Weiss P. Legal Gap or Compliance Gap? // *Arms Control Today*, 2015. P. 12, Nystuen G., Casey-Maslen S., Bersagel A.G. Nuclear Weapons Under International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. P. 43, Schwebel S. M. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996. P. 98 // URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7515.pdf>

<sup>5</sup> Вылегжанин А. Н., Каламкарян Р. А. Международный обычай как основной источник международного права // *Государство и право*. 2012. № 6. С. 5.

<sup>6</sup> Joyner D. H. *International Law and the Proliferation of Nuclear Weapons*, Oxford: Oxford University Press, 2009. P. 71.

<sup>7</sup> Spies M. The Emergence of Partial Nuclear Disarmament and the Step-by-Step Approach // *ACUNS/ASIL Summer Workshop on International Organization Studies*, Vienna, 2013. P. 32.

<sup>8</sup> Burroughs J. “International law”. Assuring destruction forever: nuclear weapon modernization around the world. New York: Reaching Critical Will of the Women’s International League for Peace and Freedom. 2012. P. 52.

<sup>9</sup> Lewis P. The Inhumane Nature of Nuclear Arms; Efforts Toward Their Delegitimization // *International Symposium for Peace: The Road to Nuclear Weapons Abolition*, Hiroshima, Japan, 2013. P. 56.

<sup>10</sup> Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, одобренная резолюцией 2826 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1971 г.



водства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г.<sup>1</sup>. Указанные Конвенции содержат запреты на другие виды оружия массового уничтожения, биологическое и химическое оружие, которые подлежат постепенной ликвидации посредством международно-правовых инструментов<sup>2</sup>.

В качестве способов устранения указанных недостатков предлагается внести дополнение в I Дополнительный протокол к Женевским конвенциям 1977 г.<sup>3</sup> относительно запрета использования оружия массового уничтожения в вооруженных конфликтах<sup>4</sup>; применение мягкой силы в отношении государств, фактически обладающих ядерным оружием, для обеспечения вступления в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний<sup>5</sup>; квалифицировать в качестве международного обычая определение применения ядерного оружия как агрессии<sup>6</sup>.

В-третьих, большинство отечественных ученых негативно высказывается относительно формирования режима запрещения ядерного оружия. С их точки зрения, ядерное оружие имеет важное значение в качестве сдерживающего фактора, средства защиты<sup>7</sup>. Однако необходимо развитие международного режима нераспространения ядерного оружия в части совершенствования

системы контроля нераспространения ядерного оружия, чтобы обеспечить ее прозрачность и доверие к ней государств<sup>8</sup>.

На основании изложенного, сформулируем гипотезу исследования: международный режим запрещения ядерного оружия носит расширяющий характер по отношению к режиму нераспространения ядерного оружия посредством усиления статьей 6 (посвященной разоружению) и 7 (относительно создания безъядерных зон) Договора о нераспространении ядерного оружия<sup>9</sup>.

Обратимся к определению международного режима запрещения ядерного оружия. Международный режим запрещения ядерного оружия — механизм международно-правового регулирования, направленный на предотвращение производства, накопления, передачи, приобретения и применения ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств, таким образом, чтобы перейти к разоружению посредством создания глобальной безъядерной зоны, в рамках взаимодействия, как ядерных держав, так и государств, не обладающих ядерным оружием.

Указанное определение позволяет установить соотношение понятий международного режима запрещения ядерного оружия и международного режима нераспространения ядерного оружия. Данные понятия находятся в отношении подчинения, поскольку международный режим запрещения ядерного оружия включает в себя запрет применения ядерного оружия, в дополнение к запретам производства, накопления, передачи и приобретения ядерного оружия, содержащимся в международном режиме нераспространения ядерного оружия.

<sup>1</sup> Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, принятая в Париже 13 января 1993 г.

<sup>2</sup> Filling the legal gap: the prohibition of nuclear weapons. Reaching critical will, 2015 // URL: <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/filling-the-legal-gap.pdf>

<sup>3</sup> Дополнительные Протоколы к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающиеся защиты жертв международных и немеждународных вооруженных конфликтов от 8 июня 1977 г.

<sup>4</sup> Арбатов А. Невралгические узлы режима ядерного нераспространения // Ежегодник СИПРИ. 2006. М.: Наука, 2007. С. 87.

<sup>5</sup> Тот Т. Тибор Тот. Указ. соч. С. 29.

<sup>6</sup> Тимошков С. Г. Применение международного обычая как источника ответственности за преступление агрессии // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 155.

<sup>7</sup> Дворкин В. Мир без ядерного оружия — под вопросом. РСМД, 2012 // <http://russiancouncil.ru/blots/riacexperts/239/>.

<sup>8</sup> Арбатов А. Система контроля над ядерными вооружениями может рухнуть в любой момент. Информационный центр «AfterShock» // URL: <https://aftershock.news/?q=node/527074&full;> Караганов С. «Глобальный ноль» и здравый смысл. Россия в глобальной политике // <http://globalaffairs.ru/number /Globalnyi-nol-i-zdravyy-smysl-1488>

<sup>9</sup> Договор о нераспространении ядерного оружия, одобренный резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 г.

В структуре международного режима запрещения ядерного оружия можно выделить следующие элементы.

Основу данного режима составляет I Дополнительный протокол к Женевским конвенциям 1977 г., прежде всего его ст. 35, 36, в которых содержится запрет применять оружие, снаряды, вещества и методы ведения военных действий, которые могут причинить излишние повреждения или вызвать излишние страдания, а также причинят обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде. Кроме того, в данных нормах отражено, что при изучении, разработке, приобретении или принятии на вооружение новых видов оружия, средств или методов ведения войны государство само определяет, не являются ли они запрещенными в международном праве<sup>1</sup>.

Следует отметить, что до принятия данного Протокола, в Преамбуле Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г. содержится указание на опустошительные последствия, которые имела бы для всего человечества ядерная война, и на вытекающую из данного обстоятельства необходимость приложения всех усилий для предотвращения опасности возникновения такой войны и принятия мер для обеспечения безопасности народов. Аналогичная позиция содержится также в разработанной ранее Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о запрещении применения ядерного и термоядерного оружия 1961 г.<sup>2</sup> Таким образом, исходя из анализа данных документов в их системной взаимосвязи, ядерное оружие трактуется государствами-участниками ДНЯО как приносящее чрезмерные страдания, излишние повреждения и ущерб природной среде. Тем не менее, вплоть до настоящего момента прямой запрет на применение ядерного оружия в вооруженном конфликте отсутствует.

<sup>1</sup> Дамаскин О. В., Холиков И. В. Военные аспекты международного гуманитарного права // Военное право. 2017. № 2. С. 232.

<sup>2</sup> Декларация о запрещении применения ядерного и термоядерного оружия. Принята резолюцией 1653 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 24 ноября 1961 г.

Однако можно утверждать, что сформировался международный обычай<sup>3</sup> квалификации применения ядерного оружия в вооруженном конфликте как оружия массового уничтожения<sup>4</sup> в качестве агрессии.

В соответствии с вышеприведенной Декларацией о запрещении применения ядерного и термоядерного оружия 1961 г. использование оружия массового уничтожения, причиняющего людям ненужные страдания, в прошлом запрещалось как противоречащее законам человечности и принципам международного права, такими международными декларациями и обязательными соглашениями, как Санкт-Петербургская Декларация 1868 г., Декларация Брюссельской конференции 1874 г., Конвенции Гаагских мирных конференций 1899 г. и 1907 г. и Женевский протокол 1925 г., в которых большинство государств все еще участвует.

Далее, важное значение имеет замечание Международного Суда ООН, которое было сделано Судом в решении по делу Никарагуа против США в связи с вопросом о том, действуют ли нормы международного обычного права, запрещающие использование вооруженных сил или вмешательство во внутренние дела другого государства.

В данном замечании отражена следующая позиция: «Не следует ожидать, что в практике государств применение этих норм должно быть идеальным в том смысле, что государства должны воздержаться вполне последовательно от использования силы или от вмешательства во внутренние дела друг друга. Суд не считает, что для того чтобы какая-либо норма стала нормой обычного права, соответствующая практика должна абсолютно строго соответствовать этой

<sup>3</sup> Порядок доказывания факта наличия международного обычая отражен в работах: Даниленко Г. М. Обычай в современном международном праве. М.: Наука, 1988. С. 45; Процесс образования и действия международного обычного права // Международное право и международный правопорядок. М., 1981. С. 53—54, Вылегжанин А. Н., Каламкарян Р. А. Международный обычай как основной источник международного права // Государство и право. 2012. № 6. С. 5 — 29.

<sup>4</sup> Дамаскин О. В. Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции // Военное право. 2017. № 1. С. 6.

норме. Для вывода о существовании нормы обычного права Суд считает достаточным, чтобы поведение государств в целом соответствовало такой норме и чтобы примеры поведения государств, не соответствующие данной норме, в целом рассматривались как ее нарушения, а не как свидетельства признания новой нормы. Если государство действует так, что это *prima facie* несовместимо с признанной нормой, но при этом оно защищает свое поведение ссылкой на исключения или обоснования, содержащиеся в самой норме, то ... значение такого поведения государства состоит в том, что оно скорее подтверждает данную норму, чем отрицает ее»<sup>1</sup>.

Сказанное в первую очередь относится к государствам, фактически обладающим ядерным оружием и осуществляющим его испытания. Оружие потенциально может быть применено в вооруженном конфликте, для чего осуществляется его приобретение.

Таким образом, признание применения ядерного оружия как средства массового уничтожения, причиняющего людям ненужные страдания, агрессией, может быть квалифицировано в качестве международного обычая, сложившегося в результате практики применения вышеуказанных норм международного права.

Также основу данного режима составляют не вступивший в силу Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний 1996 г. и Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г.<sup>2</sup>

Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 года значима тем, что в ст. 7 данного акта содержится механизм взаимодействия государств по недопущению попадания ядерного оружия в руки террористов. Основным недостатком Конвенции является отсутствие в нем определения ядерного терроризма. Кроме того, в Конвенции содержится указание на неприменение ее положений в условиях воору-

женного конфликта (ст. 4 Конвенции), в то время как значительная часть современных вооруженных конфликтов представляет собой борьбу против международного терроризма. Поэтому исключение данной нормы (ст. 4 Конвенции) позволит обеспечить действенное формирование режима.

Особенную часть режима составляют все договоры о создании безъядерных зон, а также двух- и трехсторонние соглашения<sup>3</sup>, содержащие запрет нахождения ядерного оружия на определенной территории и нанесения ущерба ядерным объектам и сооружениям.

Далее следует отметить, что дискуссии относительно путей формирования режима запрещения ядерного оружия продолжают длительное время.

Одной из первых инициатив является концепция региональной денуклеаризации, развивающаяся с 50-х годов XX века<sup>4</sup>.

Указанная инициатива выражается в усилиях отдельных стран и регионов<sup>5</sup> по созданию безъядерных зон (в частности, в Америке, в Центральной Европе, на Балканах и в районах Адриатического, Балтийского и Средиземного морей, на Дальнем Востоке, в Азиатско-Тихоокеанском регионе). Данная концепция позволяет учесть специфику как отдельных стран в регионе, так и региона в целом с точки зрения возможностей от постепенного отказа от ядерного оружия. Кроме того, перед регионами

<sup>3</sup> См., например, Договор об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 г.; Соглашение о запрещении нападения на ядерные сооружения и объекты между Республикой Индия и Исламской Республикой Пакистан от 31 декабря 1988 г., в котором содержится запрет причинение ущерба ядерным сооружениям и объектам и определение таких сооружений и объектом

<sup>4</sup> Тимербаев Р. М. Россия и ядерное нераспространение. 1945 — 1968. М.: Наука, 1999. С. 179—180.

<sup>5</sup> Например, 19 сентября 2005 г. была подписана Совместная декларация о создании безъядерной зоны на Корейском полуострове; Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции от 12 января 1999 г. № A/RES/53/77 о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии и в Монголии поддержала инициативу по созданию безъядерной зоны в Монголии.

<sup>1</sup> Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). P. 98.

<sup>2</sup> Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма. Принята резолюцией 59/290 Генеральной Ассамблеи от 13 апреля 2005 г.

стоят разные препятствия на пути создания безъядерных зон, которые могут быть нехарактерны для других регионов. Например, на Ближнем Востоке важно в первую очередь не допустить попадания ядерного оружия и технологий в руки террористов и применения ядерного оружия в вооруженных конфликтах, в Европе — проблемы недопущения попадания ядерных технологий недобросовестным приобретателям и сокращение ядерного потенциала ядерными державами.

С момента создания безъядерных зон во всех регионах мира будет сформирована глобальная безъядерная зона. Однако для решения вопроса о возможности формирования глобальной безъядерной зоны важно установить, могут ли быть созданы безъядерные зоны помимо уже существующих. Следует отметить, что проблема появления новых безъядерных зон является трудноразрешимой в силу наличия ядерного оружия у государств, не являющихся ядерными державами, совершенствования США своего ядерного потенциала (что вызывает необходимость принятия мер для России и Китая), а также испытаний ядерного оружия со стороны КНДР.

Учитывая тот факт, что региональная денуклеаризация осталась точечной и не привела к образованию глобальной безъядерной зоны, появилась другая концепция, противоположная первой — универсальная денуклеаризация.

Был выдвинут ряд инициатив по введению в действие указанной концепции.

В 1988 г. на Третьей специальной сессии ООН по разоружению было предложено полностью отказаться от ядерного оружия<sup>1</sup>. Наибольшее количество инициатив по ядерному разоружению было выдвинуто негосударственными организациями в 90-е годы. Одна из самых ярких инициатив представляла собой предложение по созданию мира, свободного от ядерного оружия, которая была выдвинута на Конференции по нераспространению ядерного оружия в 1995 г. и

получила поддержку 200 негосударственных организаций<sup>2</sup>. Другая инициатива заключалась в том, что в 1996 г. правительство Австралии учредило Комиссию Канберры по уничтожению ядерного оружия, на основании обращения которой Международный уголовный суд признал использование ядерного оружия незаконным. Наконец, в 1997 г. Юридическим комитетом по ядерной политике была осуществлена разработка Модельной конвенции по ядерному оружию, содержащей, помимо тех запретов, которые были отражены в ДНЯО, недопущение использования или угрозы использования ядерного оружия, а также меры по ликвидации существующих ядерных потенциалов. Мониторинг за соблюдением положений Конвенции должен был осуществлять специально созданный с указанной целью орган<sup>3</sup>.

С учетом указанных инициатив было предложено три механизма реализации концепции универсальной денуклеаризации — «глобальный ноль», гуманитарная инициатива и разработка конвенции о запрещении ядерного оружия, дополняющей положения Договора о нераспространении ядерного оружия.

Обратимся к анализу первого механизма. В соответствии с механизмом «глобальный ноль», выдвинутым организацией «Global Zero», единственный путь устранения существующей ядерной угрозы заключается в прекращении распространения ядерного оружия, обеспечении мирного характера всех ядерных материалов и исключении любого ядерного оружия — отсутствие ядерного оружия на всем земном шаре<sup>4</sup>. Проект «глобальный ноль» предполагает поэтапный демонтаж и верифицируемое уничтожение всех ядерных взрывных устройств, находящихся в арсеналах официальных и неофициальных членов ядерного клуба. Ключевым шагом является вступление в силу и применение Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испыта-

<sup>1</sup> Singh J., Sethi M., Jacobs G. Dangerous knowledge: Can nuclear weapons be abolished? // Elsevier, 2007. P. 964

<sup>2</sup> Там же. С. 965.

<sup>3</sup> Там же. С. 966.

<sup>4</sup> Get the facts. Global Zero // URL. <https://www.globalzero.org/get-the-facts>



ний. Данная программа предполагает также региональный аспект ее реализации, что позволяет говорить о преемственности концепции региональной денуклеаризации. В настоящий момент организация «Глобальный ноль» стремится к обеспечению международного консенсуса среди лидеров государств и мировой общественности для инициирования процесса полной ликвидации ядерного оружия<sup>1</sup>.

Данная инициатива была ориентирована, прежде всего, на Россию и США, поскольку предполагалось, что отказ государств, обладающих наибольшим ядерным потенциалом, от ядерного оружия, послужит примером и для других государств, как фактически обладающих ядерным оружием, так и неядерных держав<sup>2</sup>. Проект «глобальный ноль», в разработке которого принимали участие С. Нанн, У. Перри, Дж. Шульц, был поддержан Б. Обамой<sup>3</sup>.

Следует отметить, однако, что данная инициатива подверглась острой критике. В частности, К. Уолтц полагает, что ядерное оружие является средством защиты, поскольку угроза неограниченных последствий его применения является гарантией взвешенных решений государств<sup>4</sup>. С. Караганов считает, что ядерное оружие защищает человечество от него самого; инициатива «глобальный ноль» была выдвинута США для обретения своей опоры после поражений в Ираке и Афганистане<sup>5</sup>. А. Этциони указывает, что «глобальный ноль» не решает проблем ядерной программы Ирана и КНДР, а также попадания ядер-

ного оружия в руки террористов<sup>6</sup>. В. Дворкин отмечает, что данная инициатива является утопичной, поскольку так и не вступил в силу Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, не решены иранский и корейский ядерные кризисы<sup>7</sup>. В успешность инициативы не верит и Россия. Россия формально заявляет о поддержке «ядерного ноля» (для того, чтобы избежать репутационных издержек), но при этом стремится к обеспечению баланса в обычных вооружениях с США в целях компенсации уничтожения ядерного оружия<sup>8</sup>.

Учитывая неработоспособность механизма «глобальный ноль», была выдвинута гуманитарная инициатива, цель которой состоит в изменении существующей доктрины ядерного сдерживания, распространения ядерного оружия, ядерного терроризма и рассказать о гуманитарных последствиях применения ядерного оружия<sup>9</sup>. Данная инициатива была поддержана Институтом ООН по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР) совместно с Институтом международного права и политики (ILPI), которые подготовили доклады о гуманитарных последствиях применения ядерного оружия для Международной конференции по гуманитарным последствиям от ядерного оружия, которая состоялась в Вене в декабре 2014 г.<sup>10</sup> Кроме того, в апреле 2015 г. 159 государствами-членами ДНЯО было принято Совместное заявление о гуманитарных последствиях применения ядерного ору-

<sup>1</sup> Аничкина Т. Б. Региональные аспекты инициативы «глобальный ноль». Электронный научный журнал «Россия и Америка в XXI веке» // URL. <http://www.rusus.ru/?act=read&id=213>

<sup>2</sup> Семенова Т. А. Концепция «глобального ноля» и перспективы ее реализации // URL. <https://www.scienceforum.ru/2014/575/4998>

<sup>3</sup> Обама предлагает ядерное разоружение // Радио Свобода. 05.04.2009. URL. <http://www.svoboda.org/content/article/1602310.html>

<sup>4</sup> Waltz K. Realism and International Politics. New York: Routledge, 2008. P. 874.

<sup>5</sup> Караганов С. Указ. соч.

<sup>6</sup> Этциони А. Ноль — неверное число. Россия в глобальной политике // URL. [http://globalaffairs.ru/number/n\\_14288](http://globalaffairs.ru/number/n_14288)

<sup>7</sup> Дворкин В. Указ. соч.

<sup>8</sup> Сараджян С. Россия и «глобальный ноль». Россия в глобальной политике // URL. <http://www.globalaffairs.ru/number/Rossiya-i-globalnyi-nol-14880>

<sup>9</sup> Настало время избавиться от ядерного оружия // URL. <https://intersmi.com/positive/28-nuclear-weapons.html>; Williams H., Lewis P., Aghlani S. The Humanitarian Impacts of Nuclear Weapons Initiative: The “Big Tent” in Disarmament, London, Chatham House, 2015. P. 65; Ritchie N. The humanitarian initiative in 2015. ILPI-UNIDIR NPT Papers, №. 1, Geneva and Oslo // ILPI/UNIDIR, 2015. P. 97.

<sup>10</sup> Humanitarian Impact of Nuclear Weapons and Reducing Nuclear Risk (Phase III) // UNIDIR. URL. <http://www.unidir.org/impactNW>



жия<sup>1</sup>. В рамках гуманитарной инициативы неядерные государства стремятся запретить ядерное оружие как средство массового уничтожения по аналогии с химическим и бактериологическим оружием, чтобы исключить политику милитаризации ядерной сферы, осуществляемую ядерными державами.

Одним из наиболее успешных результатов воплощения универсального режима денуклеаризации следует считать разработку проекта Конвенции о запрещении ядерного оружия<sup>2</sup>, инициированного организацией «Reaching critical will», который явился предметом рассмотрения на Конференции ООН. Данный механизм учитывает недостатки как концепции региональной денуклеаризации, так и критику проекта «глобальный ноль». Указанная инициатива активно поддерживается. На заседании Генеральной Ассамблеи ООН в 2016 г. большинство государств проголосовало за разработку и обсуждение конвенции о запрещении ядерного оружия, в которой бы был отражен полный перечень неправомερных действий с ядерным оружием, осуждалось обладание ядерным оружием и облегчен процесс ядерного разоружения<sup>3</sup>. Генеральной Ассамблеей ООН была принята вышеприведенная Резолюция, в которой отмечено положительное значение многосторонних перегово-

ров государств о разработке международного договора, содержащего запрет ядерного оружия во всем мире.

Несомненны положительные аспекты проекта Конвенции о запрещении ядерного оружия. В его ст. 1 расширен перечень действий, которые запрещается совершать государствам, по сравнению с обязательствами, отраженными в Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении 1971 г. и в Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. В соответствии с проектом Конвенции о запрещении ядерного оружия, государства не могут разрабатывать, производить, перерабатывать, иным образом приобретать, накапливать ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства или обладать ими; передавать любому получателю какое бы то ни было ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства или предоставлять контроль над таким оружием или взрывными устройствами прямо или косвенно; получать передачу или контроль над ядерным оружием или другими ядерными взрывными устройствами прямо или косвенно; применять ядерное оружие; производить испытательный взрыв ядерного оружия или любой другой ядерный взрыв; помогать, поощрять или побуждать любым образом кого-либо к деятельности, запрещенной государству-участнику в соответствии с Конвенцией о запрещении ядерного оружия.

В проекте Конвенции о запрещении ядерного оружия отсутствует деление государств на ядерные и неядерные, что будет способствовать уравниванию сторон, и соответственно, расположению неядерных государств к подписанию и вступлению в силу Конвенции о запрещении ядерного оружия. В данном проекте содержится гибкий механизм отказа от ядерного оружия и других ядерных взрывных устройств. В соответствии со ст. 4 документа, если государство обладало ядерным оружием или другими ядерными взрывными устройствами после 5

<sup>1</sup> 2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Joint Statement on the Humanitarian Consequences of Nuclear Weapons delivered by H.E. Sebastian Kurz Federal Minister for Europe, Integration and Foreign Affairs of Austria 28 April 2015. URL: [http://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/humanitarian\\_en.pdf](http://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/humanitarian_en.pdf)

<sup>2</sup> Draft Convention on the Prohibition of Nuclear Weapons. United Nations conference to negotiate a legally binding instrument to prohibit nuclear weapons, leading towards their total elimination. New York, 27-31 March 2017 and 15 June - 7 July 2017 № A/CONF.229/2017/CRP.1 // URL: <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/D disarmament-fora/nuclear-weapon-ban/documents/CRP1.pdf>

<sup>3</sup> Acheson R. Banning nuclear weapons: principles and elements for a legally binding instrument // URL: <http://www.reachingcriticalwill.org/resources/publications-and-research/publications/11390-banning-nuclear-weapons-principles-and-elements-for-a-legally-binding-instrument>

декабря 2001 г.<sup>1</sup> приняло решение отказаться от них, государство должно сотрудничать с МАГАТЭ для установления факта отказа государства от обладания ядерным оружием. Во всех иных случаях сроки сокращения ядерных потенциалов государств вплоть до отказа от ядерного оружия согласуются на Встречах государств или Обзорных конференциях.

Также положительное значение имеет и установление в проекте Конвенции о запрещении ядерного оружия соотношения режимов запрещения ядерного оружия и нераспространения ядерного оружия. Исходя из ст. 19 документа, его положения дополняют нормы Договора о нераспространении ядерного оружия<sup>2</sup>. Подобный вывод можно сделать также и в соответствии со ст. VI ДНЯО, предусматривающей возможность заключения договора о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем. Кроме того, перечень запретов совершения действий государствами шире в проекте Конвенции о запрещении ядерного оружия, чем в Договоре о нераспространении ядерного оружия, поскольку проект Конвенции о запрещении ядерного оружия дополнен запретом применения ядерного оружия. Иными словами, режим нераспространения ядерного оружия является основой режима запрещения ядерного оружия.

Однако нельзя не отметить и ряд недостатков документа.

Во-первых, в нем не отражено определение понятий ядерного оружия и ядерных взрывных устройств, что вызывает сомнения в большей эффективности Конвенции о запрещении ядерного оружия, если она вступит в силу, по сравнению с ДНЯО.

Во-вторых, возникает вопрос о соотношении положений потенциальной Конвен-

ции о запрещении ядерного оружия и других соглашений государств, составляющих режим ДНЯО (Договоров о запрещении ядерных испытаний<sup>3</sup> и о размещении ядерного оружия в космосе<sup>4</sup>, на дне морей и океанов<sup>5</sup>). В ст. 19 проекта Конвенции о запрещении ядерного оружия отражено, что положения данного документа не затрагивают права и обязательства государств в соответствии с ДНЯО. Соответственно, возникает ряд взаимосвязанных вопросов, которые, вероятно, будут учтены при обсуждении положений Конвенции о запрещении ядерного оружия. Будет ли Конвенция о запрещении ядерного оружия с момента ее вступления в силу затрагивать права и обязательства государств, исходя из других приведенных договоров, составляющих режим нераспространения ядерного оружия, и, если будет, то каким образом? Будет ли Конвенция о запрещении ядерного оружия обладать приоритетом над иными договорами режима нераспространения ядерного оружия (в том числе над Договором о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний в случае его вступления в силу)?

В-третьих, универсальный характер действия потенциальной Конвенции о запрещении ядерного оружия не позволяет учесть вышеприведенные особенности регионов, прежде всего, препятствия на их пути к отказу от ядерного оружия на своих территориях.

Исследователи указывают и на другие недостатки документа. Прежде всего, речь идет об отсутствии в ст. 1 проекта Конвенции запрета транзита ядерного оружия по морю и суше, прямого запрета испытания

<sup>1</sup> Именно в это время истек семилетний срок, отпущенный СНВ-1 для проведения сокращений ядерных боезарядов до уровня 6000 единиц. К 5 декабря 2001 г. у России и США на развернутых носителях должно было остаться не более 4250 боезарядов.

<sup>2</sup> Договор о нераспространении ядерного оружия, одобренный резолюцией 2373 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 12 июня 1968 г.

<sup>3</sup> Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой 1963 г.

<sup>4</sup> Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, принятый резолюцией 2222 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1966 г.

<sup>5</sup> Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1970 г.

ядерного оружия<sup>1</sup>. Высказываются опасения по поводу чрезмерности возложения в ст. 6 проекта обязанности на государства по оказанию помощи лицам, пострадавшим от использования или испытания ядерного оружия, а также по поводу содержащейся в ст. 18 проекта упрощенной процедуры выхода из Конвенции<sup>2</sup>.

Иными словами, существует вероятность того, что Конвенция о запрещении ядерного оружия вступит в силу. Однако, исходя из негативного опыта работы над проектом Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, возникает проблема действенности указанной Конвенции.

Таким образом, формирование международного режима запрещения ядерного оружия будет крайне сложным процессом, в силу обилия препятствий как глобального (противоречия между ядерными и неядерными державами), так и регионального характера. Однако все же можно выделить ряд этапов на пути формирования режима:

1) повсеместное международного обычая квалификации ядерного оружия (как средства массового уничтожения) в качестве агрессии;

2) вступление в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний вследствие того, что запрет применения ядерного оружия будет способствовать утрате значения испытаний ядерного оружия; соответственно, применение мягкой силы в отношении государств, фактически обладающих ядерным оружием, позволит обеспечить то, что данный договор станет обязательным;

3) нормативное закрепление определения ядерного терроризма в Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г. для недопущения попадания ядерного оружия в руки к террористам на Ближнем Востоке посредством применения указанной Конвенции;

4) заключение договоров о запрете нанесения ущерба любым ядерным сооружениям или объектам по аналогии с Соглашением о запрещении нападения на ядерные сооружения и объекты между Республикой Индия и Исламской Республикой Пакистан;

5) вступление в силу Конвенции о запрещении ядерного оружия.

### Библиография

1. Аничкина, Т. Б. Региональные аспекты инициативы «глобальный ноль». Электронный научный журнал «Россия и Америка в XXI веке» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=213>.

2. Арбатов, А. Невралгические узлы режима ядерного нераспространения / А. Арбатов // Ежегодник СИПРИ, 2006. — М.: Наука, 2007. — 456 с.

3. Арбатов А. Система контроля над ядерными вооружениями может рухнуть в любой момент. Информационный центр «AfterShock» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://aftershock.news/?q=node/527074&full>.

4. Баклицкий, А. Ядерный контроль. ПИР-Центр, 2017 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.pircenter.org/mailouts/view-letter/letter\\_id/1272](http://www.pircenter.org/mailouts/view-letter/letter_id/1272).

5. Вылегжанин, А. Н. Международный обычай как основной источник международного права / А. Н. Вылегжанин, Р. А. Каламкарян // Государство и право. — 2012. — № 6.

6. Дамаскин, О. В. Военные аспекты международного гуманитарного права / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Военное право. — 2017. — № 2.

7. Дамаскин, О. В. Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции / О. В. Дамаскин // Военное право. — 2017. — № 1.

8. Даниленко, Г. М. Обычай в современном международном праве. / Г. М. Даниленко. — М.: Наука, 1988. — 567 с.

9. Даниленко Г. М. Процесс образования и действия международного обычного права / Г. М. Даниленко // Международное право и международный правопорядок. — М., 1981. — 473 с.

10. Дворкин, В. Мир без ядерного оружия — под вопросом. РСМД, 2012 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://russiancouncil.ru/blogs/riacexperts/239/>.

11. Караганов, С. «Глобальный ноль» и здравый смысл. Россия в глобальной политике [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://globalaffairs.ru/number/Globalnyi-nol-i-zdravyi-smysl-14881>.

<sup>1</sup> Caughley T., Mukhatzhanova G. Negotiation of a Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Nuts and Bolts of the Ban // UNIDIR, 2017. P. 4 — 7.

<sup>2</sup> Там же. С. 8 — 9, 22.

12. Настало время избавиться от ядерного оружия [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://intersmi.com/positive/28-nuclear-weapons.html>.
13. Обама предлагает ядерное разоружение // Радио Свобода. 05.04.2009. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.svoboda.org/content/article/1602310.html>
14. Орлов, В. А. Стекланный зверинец нераспространения. Россия в глобальной политике, 2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://globalaffairs.ru/number/Steklyanniy-zverinets-nerasprostraneniya-17639>.
15. Сараджян, С. Россия и «глобальный ноль». Россия в глобальной политике [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/number/Rossiia-i-globalnyi-nol-14880>.
16. Семенова, Т. А. Концепция «глобального ноля» и перспективы ее реализации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.scienceforum.ru/2014/575/4998>.
17. Сидорова, Е. А. Проблемы укрепления международно-правового режима нераспространения ядерного оружия [Текст] / Е. А. Сидорова // *Международное право*. — 2009. — Т. 37. — № 1.
18. Тимербаев, Р. М. Россия и ядерное нераспространение. 1945 — 1968 / Р. М. Тимербаев. — М.: Наука, 1999.
19. Тимошков, С. Г. Применение международного обычая как источника ответственности за преступление агрессии / С. Г. Тимошков // *Журнал российского права*. — 2015. — № 12.
20. Тот, Т. Тибор Тот. Режим ДВЗЯИ — это возможность перекрыть все лазейки в потенциальном распространении ядерных технологий / Т. Тот // *Индекс безопасности*. — 2010. — Т. 16. — № 3.
21. Этциони, А. Ноль — неверное число. Россия в глобальной политике [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://globalaffairs.ru/number/n\\_14288](http://globalaffairs.ru/number/n_14288).
22. Acheson R. Banning nuclear weapons: principles and elements for a legally binding instrument [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.reachingcriticalwill.org/resources/publications-and-research/publications/11390-banning-nuclear-weapons-principles-and-elements-for-a-legally-binding-instrument>.
23. Burroughs J. “International law”. Assuring destruction forever: nuclear weapon modernization around the world / J. Burroughs. New York: Reaching Critical Will of the Women’s International League for Peace and Freedom, 2012. — 154 p.
24. Burroughs J., Weiss P. Legal Gap or Compliance Gap? / J. Burroughs, P. Weiss // *Arms Control Today*, 2015. — 321 p.
25. Caughley T., Mukhatzhanova G. Negotiation of a Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Nuts and Bolts of the Ban / T. Caughley, G. Mukhatzhanova // *UNIDIR*, 2017. — 42 p.
26. Dhanapala J., Duarte S. Is there a future for the NPT? / J. Dhanapala, S. Duarte // *Arms Control Today*, 2015. — 457 p.
27. Filling the legal gap: the prohibition of nuclear weapons. Reaching critical will, 2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/filling-the-legal-gap.pdf>.
28. Get the facts. Global Zero [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.globalzero.org/get-the-facts>.
29. Joyner D. H. International Law and the Proliferation of Nuclear Weapons / D. H. Joyner. Oxford: Oxford University Press, 2009. — 432 p.
30. Lewis P. The Inhumane Nature of Nuclear Arms; Efforts Toward Their Delegitimization / P. Lewis // *International Symposium for Peace: The Road to Nuclear Weapons Abolition, Hiroshima, Japan, 2013*. — 789 p.
31. MacKenzie, D., Spinardi, G. Tacit Knowledge, Weapons Design and the Uninvention of Nuclear Weapons [Текст] / D. MacKenzie, G. Spinardi // *American Journal of Sociology*. — Vol. 101. — 2005. — № 1.
32. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). — 45 p.
33. Nystuen G., Casey-Maslen S., Bersagel A.G. Nuclear Weapons Under International Law. [Текст] / G. Nystuen, S. Casey-Maslen, A.G. Bersagel. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. — 427 p.
34. Ritchie N. The humanitarian initiative in 2015. ILPI-UNIDIR NPT Papers, № 1, Geneva and Oslo / N. Ritchie // *ILPI/UNIDIR*, 2015. — 346 p.
35. Schell J. The Abolition. The Fate of the Earth and the Abolition / J. Schell // *Stanford University Press*, 2000. — 372 p.
36. Schwebel S. M. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996. P. 98 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7515.pdf>.
37. Singh J., Sethi M., Jacobs G. Dangerous knowledge: Can nuclear weapons be abolished? [Текст] / J. Singh, M. Sethi, G. Jacobs // *Elsevier*, 2007. — 1008 p.
38. Spies M. The Emergence of Partial Nuclear Disarmament and the Step-by-Step Approach [Текст] / M. Spies // *ACUNS/ASIL Summer Workshop on International Organization Studies, Vienna, 2013*. — 532 p.
39. Tertrais B. Advancing the Disarmament Debate: Common Ground and Open Questions [Текст] / B. Tertrais // *Carnegie Endowment for International Peace*, 2009. — 237 p.
40. Waltz K. Realism and International Politics / K. Waltz. New York: Routledge, 2008. — 892 p.
41. Williams H., Lewis P., Aghlani S. The Humanitarian Impacts of Nuclear Weapons Initiative: The “Big Tent” in Disarmament / H. Williams, P. Lewis, S. Aghlani. London, Chatham House, 2015. — 438 p.



## Formation of international ban on nuclear weapons' regime

© **Mikhailenko E. B.**,

PhD of Historical Sciences, Assistant professor Chair of Theory and History of International Relations Ural Federal University

© **Verbitskaya T. V.**,

Graduate student Chair of Theory and History of International Relations Ural Federal University

**Abstract:** the work is devoted to the research of initiatives to ban nuclear weapons, which led to the development of a draft convention on the prohibition of nuclear weapons. An analysis of the work of scientists and international legal acts permits to define an international nuclear-weapon-prohibition regime (INWPR) as expanding of the nuclear non-proliferation regime. The paper examines the documents that form the basis of the INWPR and defines the ways of forming of an international regime for the prohibition of nuclear weapons.

**Key words:** international regime, prohibition of nuclear weapons, denuclearization.

### Bibliography

1. Anichkina, T. B. Regional dimensions of the initiative "global zero". The electronic scientific journal "Russia and America in the XXI century" [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=213>.
2. Arbatov, A. Neuralgic nodes of the nuclear non-proliferation / Alexei Arbatov // SIPRI Yearbook, 2006. — M.: Nauka, 2007. — 456 c.
3. Arbatov A. System of nuclear arms control might collapse at any moment. Information center "After-Shock" [Electronic resource]. — Mode of access: <https://aftershock.news/?q=node/527074&full>.
4. Baklitskiy, A. Nuclear control. PIR Center, 2017 [Electronic resource]. — Mode of access: [http://www.pircenter.org/mailouts/view-letter/letter\\_id/1272](http://www.pircenter.org/mailouts/view-letter/letter_id/1272).
5. Vylegzhanin, A. N. International custom as a primary source of international law / A. N. Vylegzhanin, A. A. kalamkaryan R. // State and law. -2012. — No. 6.
6. Damaskin, O. V. Military aspects of international humanitarian law / O. V. Damaskin, I. V. Kholikov // Military law. — 2017. — No. 2.
7. Damaskin, O. V. Modern military problems of international law and international jurisdiction / O. V. Damaskin // Military law. — 2017. — No. 1.
8. Danilenko, G. M. Custom in contemporary international law. / G. M. Danilenko. — M.: Nauka, 1988. — 567 p.
9. Danilenko G. M. the Process of formation and action of customary international law / G. M. Danilenko, International law and international law. — M., 1981. — 473 p.
10. Dvorkin, V. a World without nuclear weapons. RIAC, 2012 [Electronic resource]. — Mode of access: <http://russiancouncil.ru/blogs/riacexperts/239/>.
11. Karaganov, S. "Global zero" and common sense. Russia in global Affairs [Electronic resource]. — Mode of access: <http://globalaffairs.ru/number/Globalnyi-nol-i-zdravyi-smysl-14881>.
12. It is time to get rid of nuclear weapons [Electronic resource]. — Mode of access: <https://intersmi.com/positive/28-nuclear-weapons.html>.
13. Obama proposes nuclear disarmament // Radio Liberty. 05.04.2009. [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.svoboda.org/content/article/1602310.html>
14. Orlov, V. A. the Glass menagerie non-proliferation. Russia in global Affairs, 2015 [Electronic resource]. — Mode of access: <http://globalaffairs.ru/number/Steklyannyi-zverinetc-nerasprostraneniya-17639>.
15. Saradzhyan, S. Russia and global zero. Russia in global Affairs [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.globalaffairs.ru/number/Rossiia-i-globalnyi-nol-14880>.
16. Semenova, T. A. the Concept of "global zero" and the prospects for its implementation [Electronic resource]. — Mode of access: <https://www.scienceforum.ru/2014/575/4998>.
17. Sidorova, E. A. the problems of strengthening the international legal regime of non-proliferation of nuclear weapons [Text] / Sidorova E. A. // International law. — 2009. — Vol. 37. — No. 1.



18. Timerbaev, R. M. Russia and nuclear nonproliferation. 1945 — 1968 / R. M. Timerbaev. — M.: Nauka, 1999.
19. Timoshkov, S. G. the Application of international custom as a source of liability for the crime of aggression / C. G. Timoshkov // *Journal of Russian law*. — 2015. — No. 12.
20. The T. Tibor Tóth. The regime of the CTBT is the possibility to block all the loopholes in the potential spread of nuclear technology / T The // *Index of security*. -2010. — Т. 16. — No. 3.
21. Etzioni, A. Zero is a valid number. Russia in global Affairs [Electronic resource]. — Mode of access: [http://globalaffairs.ru/number/n\\_14288](http://globalaffairs.ru/number/n_14288).
22. Acheson R. Banning nuclear weapons: principles and elements for a legally binding instrument [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.reachingcriticalwill.org/resources/publications-and-research/publications/11390-banning-nuclear-weapons-principles-and-elements-for-a-legally-binding-instrument>.
23. Burroughs J. “International law”. Assuring destruction forever: nuclear weapon modernization around the world / J. Burroughs. New York: Reaching Critical Will of the Women’s International League for Peace and Freedom, 2012. — 154 p.
24. Burroughs J., Weiss P. Legal Gap or Compliance Gap? / J. Burroughs, P. Weiss // *Arms Control Today*, 2015. — 321 p.
25. Caughley T., Mukhatzhanova G. Negotiation of a Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Nuts and Bolts of the Ban / T. Caughley, G. Mukhatzhanova // UNIDIR, 2017. — 42 p.
26. Dhanapala J., Duarte S. Is there a future for the NPT? / J. Dhanapala, S. Duarte // *Arms Control Today*, 2015. — 457 p.
27. Filling the legal gap: the prohibition of nuclear weapons. Reaching critical will, 2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/filling-the-legal-gap.pdf>.
28. Get the facts. Global Zero [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.globalzero.org/get-the-facts>.
29. Joyner D. H. International Law and the Proliferation of Nuclear Weapons / D. H. Joyner. Oxford: Oxford University Press, 2009. — 432 p.
30. Lewis P. The Inhumane Nature of Nuclear Arms; Efforts Toward Their Delegitimization / P. Lewis // *International Symposium for Peace: The Road to Nuclear Weapons Abolition, Hiroshima, Japan, 2013*. — 789 p.
31. MacKenzie, D., Spinardi, G. Tacit Knowledge, Weapons Design and the Uninvention of Nuclear Weapons [Текст] / D. MacKenzie, G. Spinardi // *American Journal of Sociology*. — Vol. 101. — 2005. — №. 1.
32. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). — 45 p.
33. Nystuen G., Casey-Maslen S., Bersagel A.G. Nuclear Weapons Under International Law. [Текст] / G. Nystuen, S. Casey-Maslen, A.G. Bersagel. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. — 427 p.
34. Ritchie N. The humanitarian initiative in 2015. ILPI-UNIDIR NPT Papers, №. 1, Geneva and Oslo / N. Ritchie // ILPI/UNIDIR, 2015. — 346 p.
35. Schell J. The Abolition. The Fate of the Earth and the Abolition / J. Schell // Stanford University Press, 2000. — 372 p.
36. Schwebel S. M. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996. P. 98 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7515.pdf>.
37. Singh J., Sethi M., Jacobs G. Dangerous knowledge: Can nuclear weapons be abolished? [Текст] / J. Singh, M. Sethi, G. Jacobs // Elsevier, 2007. — 1008 p.
38. Spies M. The Emergence of Partial Nuclear Disarmament and the Step-by-Step Approach [Текст] / M. Spies // ACUNS/ASIL Summer Workshop on International Organization Studies, Vienna, 2013. — 532 p.
39. Tertrais B. Advancing the Disarmament Debate: Common Ground and Open Questions [Текст] / B. Tertrais // Carnegie Endowment for International Peace, 2009. — 237 p.
40. Waltz K. Realism and International Politics / K. Waltz. New York: Routledge, 2008. — 892 p.
41. Williams H., Lewis P., Aghlani S. The Humanitarian Impacts of Nuclear Weapons Initiative: The “Big Tent” in Disarmament / H. Williams, P. Lewis, S. Aghlani. London, Chatham House, 2015. — 438 p.

## Административно-правовое противодействие экстремистской деятельности в странах СНГ, а также возможность его применения в Российской Федерации

© Петров И. В.,

доцент кафедры уголовного права и национальной безопасности Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ», кандидат юридических наук

**Аннотация.** В условиях глобализации противодействие экстремизму является одним из важных направлений обеспечения законности и правопорядка в мире. И в настоящее время данная проблема имеет значение не только для российского государства, но и для зарубежных стран, а также международного сообщества, что неоднократно отмечалось на совещаниях руководителей национальных анти-террористических центров государств — участников Содружества Независимых Государств (СНГ).

**Ключевые слова:** экстремизм, экстремистская деятельность, СНГ, законодательство, КоАП, административные правонарушения.

**Рецензент** — Ю. Н. Туганов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Количество зарегистрированных правонарушений экстремистской направленности на территории стран СНГ из года в год продолжает увеличиваться. Только в Российской Федерации за 2016 г. органы прокуратуры передали в суды 633 уголовных дела о преступлениях экстремистской направленности. Это на 14 дел, или на 2,3 %, больше, чем в прошлом году<sup>1</sup>. При этом экстремистские правонарушения являются высоко латентными, характеризуются повышенным социальным резонансом и существенно нарушают общественное спокойствие<sup>2</sup>. В целях совершенствования нормативно-правовой базы и правоприменительной деятельности правоохранительных органов стран СНГ необходимо осуществить анализ российского законодательства о противодействии экстремизму и провести сравнение с аналогичным законодательством других государств — участников СНГ.

Изучение законодательства стран — участников СНГ позволяет сделать вывод,

что в каждой из них признаются неприемлемыми любые формы проявления экстремизма. Одновременно с этим просматривается различный подход к криминализации данных деяний в законодательстве.

Консолидация совместных усилий государств по противодействию экстремизму как явлению транснационального характера, угрожающему национальной безопасности, привела к созданию программных межгосударственных правовых актов: Концепции сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма от 26 августа 2005 г.<sup>3</sup>, Модельного закона СНГ от 14 мая 2009 г. № 32-9 «О противодействии экстремизму»<sup>4</sup>.

Законодательство России использует понятие «экстремистская деятельность (экстремизм)», которое раскрывается в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Данное определение

<sup>1</sup> Прокуратура зафиксировала замедление роста экстремистских преступлений // Режим доступа: <http://www.rbc.ru/society/14/02/2017/58a2d3f29a7947d965486ed3> (дата обращения: 16.07.2017).

<sup>2</sup> Никитин А. Г. Вопросы противодействия экстремизму в законодательстве стран СНГ // Журнал российского права. 2013. № 12.

<sup>3</sup> Одобрена решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств 26 августа 2005 г.

<sup>4</sup> Принят на тридцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (постановление от 14 мая 2009 г. № 32-9).

включает в себя перечень деяний, предусмотренных как УК РФ, так и КоАП РФ. При этом в указанных кодексах не содержится определения «экстремистская деятельность (экстремизм)». Отметим, что террористическая деятельность (ст. 205 УК РФ) рассматривается как одно из проявлений экстремизма.

В большинстве государств — участников СНГ законодательство в рассматриваемой сфере во многом совпадает с нормами первоначальной редакции российского Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», в особенности в части раскрытия основных понятий и направлений противодействия экстремизму. Однако в законодательстве Республики Молдовы, Республики Таджикистан и в самом Модельном законе государств — участников СНГ «О противодействии экстремизму» разделяются понятия «экстремизм» и «экстремистская деятельность», что является нехарактерным для российского законодательства.

За совершение правонарушений экстремистской направленности законодательством большинства рассматриваемых ниже стран предусмотрена как уголовная, так и административная ответственность.

Общественная опасность преступлений экстремистской направленности заключается не только в последствиях, прямо предусмотренных в законодательстве, но и в возможных негативных социальных проявлениях<sup>1</sup>. Именно поэтому установление административной ответственности за проявления экстремизма является эффективным средством предупреждения более тяжких по своим последствиям деяний. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть административное законодательство государств — участников СНГ в указанной сфере.

Анализ административного законодательства государств — участников СНГ в сфере противодействия экстремизму позволяет сделать вывод, что нормативно-правовое регулирование в рассматриваемой

сфере возможно классифицировать по различным основаниям с учетом национальных особенностей:

— по наличию законодательного закрепления понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность»;

— по закреплению в национальном законодательстве об административных правонарушениях ответственности за деяния экстремистской направленности;

— по наличию национального нормативного правового документа, направленного на реализацию программно-целевых мер в сфере противодействия экстремизму;

— по наличию перечня (реестра) запрещенных национальным законодателем организаций, материалов, атрибутики и символики, а также списка лиц (физических, юридических), причастных к экстремистской деятельности;

— по наличию специального закона в сфере противодействия экстремизму, где определены термины, используемые в данной сфере, дан перечень субъектов рассматриваемой деятельности и их компетенции, а также перечень деяний, относимых к экстремизму (экстремистской деятельности).

Определенные различия связаны, прежде всего, с подходом законодателя к дефинициям «экстремизм», «экстремистская деятельность», «преступления экстремистской направленности»<sup>2</sup> и с занимаемой им позицией по нормативно-правовому закреплению ответственности за проявления экстремизма в области уголовного либо административного права. В данном случае законодатель действует с учетом местной сложившейся культурно-правовой специфики.

Административное законодательство государств — участников СНГ в рассматриваемой сфере содержит в основном правовые нормы об ответственности за различные проявления экстремизма, в частности за неуважение к иной национальности, религии.

Вместе с тем часть противоправных деяний экстремистской направленности, от-

<sup>1</sup> Власов В. И. Экстремизм: сущность, виды, профилактика. М., 2007. С. 27.

<sup>2</sup> Водякин В. В., Фокин М. С. Соотношение понятий «экстремистская деятельность» и «преступления экстремистской направленности» // Вестник Омского университета. Серия: Право (2100). № 4. С. 171.

ветственность за совершение которых предусмотрена административным законодательством Российской Федерации, является уголовно наказуемым преступлением в других странах. Так, запрет на пропаганду либо публичную демонстрацию атрибутики или символики, запрещенной федеральным законодательством, в том числе символики экстремистских организаций, предусмотрен ст. 20.3 КоАП РФ. По смыслу данной статьи состав административного правонарушения, не образует скрытое ношение нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения. Во всех этих случаях отсутствует публичность их показа и доступность восприятия широким кругом лиц. По этой же причине не будет состава рассматриваемого административного правонарушения при хранении указанных предметов по месту жительства или месту пребывания, при их перевозке или транспортировании<sup>1</sup>. Однако за аналогичное деяние в Кыргызской Республике наступает уголовная ответственность, предусмотренная ст. 299-2 УК Кыргызской Республики. Этой же статьей предусмотрена ответственность за изготовление и распространение экстремистских материалов. Аналогичные деяния отнесены российским законодательством к административно наказуемым.

Правовые и организационные основы противодействия экстремизму в Республике Беларусь определяет Закон Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-3 «О противодействии экстремизму». В соответствии со ст. 6 указанного закона к числу государственных органов, осуществляющих противодействие экстремизму в пределах их компетенции, отнесены и органы внутренних дел Республики Беларусь.

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 апреля 2007 г. № 513 «О порядке ведения и опубликования республиканского списка экстремистских материалов» регламентирует ведение республиканского списка экстремистских ма-

териалов, которое осуществляется Министерством информации. Информационная продукция признается экстремистским материалом по решению суда. Республиканский список экстремистских материалов подлежит опубликованию в газетах, он ежегодно пополняется<sup>2</sup>.

В Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КРБ АП) от 21 апреля 2003 г. № 194-3 наличествует понятие «экстремистские материалы», предусмотрена ответственность за «пропаганду и (или) публичное демонстрирование, изготовление и (или) распространение нацистской символики или атрибутики» (ст. 17.10), «изготовление, распространение и (или) хранение экстремистских материалов» (ст.17.11). Лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 17.10 и 17.11 КРБ АП в соответствии с п. 1 ст. 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-3, являются должностные лица органов внутренних дел Республики Беларусь.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31-III ЗРК «О противодействии экстремизму» под экстремизмом понимается организация или совершение физическим и (или) юридическим лицом (объединением) действий от имени организаций, признанных в установленном порядке экстремистскими, или действий, преследующих экстремистские цели (п. 5 ст. 1).

В нормативных правовых документах Республики Казахстан отдельное внимание уделяется противодействию религиозному экстремизму. В частности, об этом говорится в Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года, утвержденном Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 г. № 922 и в Концепции развития Ассамблеи народа Казахстана (до 2020 года), утвержденной Гла-

<sup>1</sup> Борисов С. Сущность преступлений экстремистской направленности // Мировой судья. 2009. № 4. С. 4

<sup>2</sup> В Беларуси обновили экстремистский список. См.: URL: <http://news.21.by/society/2015/04/30/1078132.html> (дата обращения: 16.07.2017).



вой государства 18 апреля 2013 г., которая в числе других содержит мероприятия, направленные на совершенствование казахстанской модели межэтнической толерантности и общественного согласия.

Указом Президента Республики Казахстан от 24 сентября 2013 г. № 648 утверждена Государственная программа по противодействию религиозному экстремизму и терроризму в Республике Казахстан на 2013 — 2017 годы. В числе государственных органов, ответственных за реализацию данной программы, названо Министерство внутренних дел.

На сайте Комитета по Правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан размещен список религиозной литературы, признанной экстремистской и запрещенной к ввозу, изданию и распространению на территории государства. В него включены печатная продукция, текстовые файлы, аудио и видеофайлы, а также иные информационные материалы. В основном список представлен исламской литературой салафитско-ваххабитского толка.

В Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-У ЗРК (далее — КРК об АП) термин «экстремизм» употребляется в правовой норме, предусматривающей ответственность за его оправдание в продукции СМИ, распространяемой на территории Республики Казахстан (ст. 453). В соответствии со ст. 685 КРК об АП органы внутренних дел (полиция) вправе рассматривать дела об административных правонарушениях данной категории и налагать административные взыскания.

В Законе Кыргызской Республики от 17 августа 2005 г. № 150 «О противодействии экстремистской деятельности» приводится понятие экстремистской деятельности (экстремизма), которая определяется как деятельность «общественных объединений или религиозных организаций либо иных предприятий, организаций и учреждений, а также средств массовой информации независимо от форм собственности, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий» опре-

деленной направленности, перечень которых указан в данном законе ч. 1 ст. 1. В тексте указанного нормативного правового акта законодатель оговаривает, что использование атрибутики и символики экстремистской организации допускается только в научных целях.

Перечень физических и юридических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в террористической или экстремистской деятельности, формирует Государственная служба финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики.

Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 г. № 114 в 2016 г. был дополнен ст. 395-1 «Публичное одобрение террористической или экстремистской деятельности», в примечании к которой приведено определение публичного одобрения как «публичного прославления или восхваления, в том числе восхищения террористической или экстремистской деятельностью». В соответствии со ст. 556-1 указанного Кодекса к должностным лицам, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 395-1, относятся уполномоченные на то должностные лица органов внутренних дел.

В отличие от российского законодательства и законодательства ряда государств — участников СНГ Закон Республики Молдова от 21 февраля 2003 г. № 54-ХУ «О противодействии экстремистской деятельности» не отождествляет понятия «экстремизм» и «экстремистская деятельность», понимая под первым «позицию, доктрину некоторых политических течений, которые на основе крайних теорий, идей или взглядов стремятся посредством насильственных или радикальных мер навязать свою программу» (ст. 1), а под второй — «деятельность физического лица, организации, объединения или СМИ по совершению определенных указанных противоправных деяний определенной политико-правовой направленности» (ст. 1). Все деяния, имеющие признаки экстремистской деятельности, перечисленные в Законе «О противодействии



экстремистской деятельности», включены в УК Республики Молдова.

В Республике Узбекистан не существует специального закона, посвященного противодействию экстремизму, который определял бы понятие и правовую основу данной деятельности, однако в отдельных нормативных правовых актах предусмотрена юридическая ответственность за совершение деяний экстремистского характера. Например, ст. 184.3 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности предусматривает наказание за изготовление, хранение или распространение материалов, пропагандирующих национальную, расовую, этническую или религиозную вражду.

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 20 января 2014 г. № 10 утверждено Положение о порядке осуществления деятельности по изготовлению, ввозу и распространению материалов религиозного содержания на территории Республики Узбекистан, в котором установлено, что Комитет по делам религий отвечает за ежегодное составление перечня материалов религиозного содержания, оборот которых на территории Республики Узбекистан запрещен.

К особенностям противодействия экстремизму в Узбекистане можно отнести досмотр электронных носителей, в том числе мобильных телефонов, на предмет наличия экстремистской информации. Значительное количество таких носителей с экстремистским содержанием было изъято в 2015 г. у пассажиров поездов, следовавших по маршрутам «Уфа — Ташкент» и «Москва — Ташкент», а также прибывших авиарейсами из городов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Подводя итог, необходимо отметить, что в настоящий период времени в России законодательство о борьбе с экстремизмом основывается прежде всего на Конституции Российской Федерации и нормах международного права. Федеральный закон «О про-

тиводействии экстремистской деятельности» находится в основе существующего комплекса нормативно-правовых документов, которые определяют правовые и организационные основы противодействия экстремизму и устанавливают ответственность за подобные деяния.

Однако действующее законодательство все еще не позволяет достаточно эффективно противодействовать экстремизму во всех его формах проявления и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Дальнейшая работа в борьбе с проявлениями экстремизма и, в частности, конкретные законодательные решения должны быть направлены в первую очередь на устранение причин и условий, способствующих экстремистским проявлениям. В связи с этим на законодательном уровне необходимы разработка и принятие соответствующих нормативных правовых актов федерального характера, направленных на регламентацию вопросов профилактики и пресечения правонарушений экстремистской направленности<sup>2</sup>. Опираясь на богатый опыт борьбы с экстремизмом стран — участников СНГ можно также извлечь из законодательства данных стран некоторые положения которые упущены в Российской Федерации такие как:

1) в законе Азербайджанской Республики от 4 декабря 2015 г. № 27-VQ «О борьбе с религиозным экстремизмом» присутствует положение об ответственности за принуждение лица к исповедованию религии, в том числе к осуществлению религиозных обрядов и ритуалов или участию в таких обрядах и ритуалах, а также принуждение к получению религиозного образования;

2) в соответствии со ст. 15 Закона Республики Казахстан от 18 февраля 2005 г. № 31- III «О противодействии экстремизму» предусмотрена ответственность лиц осуществляющих экстремистскую деятельность: лица, признанные судом участниками экстремистских организаций или совершившими экстремистские действия, могут быть

<sup>1</sup> Узбекистан: в 2015 г. изъято около 50 тыс. экстремистских материалов. См.: URL: [https://ria.ru/religion\\_news/20160112/1358350114.html](https://ria.ru/religion_news/20160112/1358350114.html) (дата обращения: 16.07.2017).

<sup>2</sup> Сергеева Ю. С. Механизм административно-правового регулирования противодействия экстремистской деятельности // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 78—80.

ограничены в допуске к государственной службе, военной службе и к службе в специальных государственных и правоохранительных органах;

3) в соответствии со ст. 12 Закона Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 203-З «О противодействии экстремизму»: в случае принятия Верховным Судом Республики Беларусь решения о признании организации, зарегистрированной на территории Республики Беларусь, экстремистской, запрещении ее деятельности на территории Республики Беларусь и ее ликвидации принадлежащее ей имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов (при условии их непричастности к экстремистской деятельности), конфискуется.

Данные положения могут облегчить деятельность правоохранительных органов Российской Федерации в решении задач выявления предупреждения пресечения и профилактики экстремистской деятельности на

территории страны, а также ужесточить ответственность за осуществление такой деятельности.

#### Библиография

1. Борисов, С. Сущность преступлений экстремистской направленности / С. Борисов // Мировой судья. — 2009. — № 4.
2. Власов, В. И. Экстремизм: сущность, виды, профилактика / В. И. Власов. М., 2007.
3. Никитин, А. Г. Вопросы противодействия экстремизму в законодательстве стран СНГ / А. Г. Никитин // Журнал российского права. — 2013. — № 12.
4. Сергеева, Ю. С. Механизм административно-правового регулирования противодействия экстремистской деятельности / Ю. С. Сергеева // Административное право и процесс. — 2013. — № 4.
5. Водякин, В. В. Соотношение понятий «экстремистская деятельность» и «преступления экстремистской направленности» / В. В. Водякин, М. С. Фокин // Вестник Омского университета. — Серия: Право (2100). — № 4.

## Administrative legal counteraction against extremist activities of the CIS countries, as well as the possibility of its application in the Russian Federation

© **Petrov I. V.**,

associate Professor, Department of criminal law and national security, Novosibirsk state University of Economics and management "NINH", candidate of legal Sciences

**Abstract.** In the context of globalization countering extremism is one of the important direction of ensuring law and order in the world. And currently this problem is important not only for the Russian state, but also for foreign countries and the international community, as was repeatedly noted at the Meetings of heads of national antiterrorist centers of the States — participants of the Commonwealth of Independent States (hereinafter CIS).

**Key words:** Extremism, extremist activity, CIS, legislation, administrative code, administrative violations.

#### Bibliography

1. Borisov, S. the Essence of extremist crimes / S. Borisov // the magistrate. — 2009. — No. 4.
2. Vlasov, V. I. Extremism: essence, types, prevention / V. I. Vlasov. M., 2007.
3. Nikitin, A. G. combating extremism in the legislation of the CIS countries / A. G. Nikitin // Journal of Russian law. — 2013. — No. 12.
4. Sergeeva, Y. S. the Mechanism of administrative-legal regulation of counteraction to extremist activity / Y. S. Sergeeva // Administrative law and process. — 2013. — No. 4.
5. Vedyakin, V. V. Correlation of concepts "extremism" and "extremist crimes" / Vadakin V. V., Fokin M. S. // Bulletin of Omsk University. — Series: Law (2100). — No. 4.

## Современные факторы, обуславливающие проблемы правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия международному терроризму

Фуражнин Д. Ю.,  
юрист

**Аннотация:** в статье рассматриваются факторы, обуславливающие проблемы правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия международному терроризму.

**Ключевые слова:** международный терроризм, правовое регулирование, факторы, обуславливающие проблемы правового регулирования сотрудничества в области противодействия терроризму.

**Рецензент** — В. И. Баронов, кандидат юридических наук, профессор.

В настоящее время терроризм, являясь наиболее опасным общественным явлением, превратился в одну из острейших глобальных проблем современности. Эволюционируя под влиянием различных факторов, он приобретает новые формы и масштабы. Его проявления все чаще влекут за собой огромные человеческие жертвы, разрушения духовных и материальных ценностей, создают напряженность в отношениях между социальными группами, государствами, провоцируют вооруженные конфликты.

Проблема противодействия терроризму в последние два десятилетия стала одной из актуальнейших и часто обсуждаемых в мировой повестке дня. Озабоченность мирового сообщества растущей угрозой терроризма проявляется в желании консолидировать совместные усилия по противодействию данному явлению, выработать единую систему международного антитеррористического сотрудничества.

В этой связи большое значение приобретают вопросы правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия международному терроризму.

Анализ различных источников<sup>1</sup> свидетельствует о том, что под правовым регулированием следует понимать процесс целенаправленного воздействия государств на общественные отношения с помощью пра-

вовых (юридических) средств, направленных на их стабилизацию и упорядочивание.

И действительно, выработка международно-правовых норм является одним из приоритетных направлений международного сотрудничества в области противодействия терроризму. Так, в настоящее время международным сообществом под эгидой ООН и ее специализированных учреждений разработано и принято 19 международных документов и дополнительных соглашений, направленных на борьбу с терроризмом и открытых для участия всех государств мира<sup>2</sup>. Помимо международных конвенций и протоколов к ним функционирует еще 14 региональных соглашений о противодействии терроризму<sup>3</sup>.

Однако, несмотря на то, что действующие международные и региональные соглашения о противодействии терроризму охватывают практически все сферы борьбы с террористической деятельностью, в настоящее время в сфере правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия международному терроризму существует множество проблем. Эти

<sup>1</sup> Теория государства и права : учебник / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. М. : НФРА-М – НОРМА, 1997. С. 256; Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учеб. для вузов. М. : Юрайт, 2000. С. 342.

<sup>2</sup> Организация Объединенных Наций борется с терроризмом. Международные соглашения // URL: <http://www.un.org/ru/counterterrorism/legal-instruments.shtml>.

<sup>3</sup> Волеводз А. Г. О значении выработки общепризнанного понятия «терроризм» и «международный терроризм» // Право международной безопасности: современное видение и сопутствующие проблемы межгосударственного сотрудничества : Межвузовский сборник научных трудов. Екатеринбург : Издательский дом «Уральская юридическая академия», 2011. Выпуск 3(7). С. 42—62.

проблемы затрагивают множество аспектов от понимания сущности и определения понятия международного терроризма до вопросов привлечения к ответственности, причастных к террористической деятельности.

Например, Э. А. Иванов и О. В. Галафаст в своем исследовании<sup>1</sup> отметили такие проблемы международно-правового регулирования противодействия терроризму, как:

- ответственность государств, непосредственно содействующих деятельности международных террористических организаций либо создающих условия для использования террористическими организациями своей территории;

- ответственность международных террористических организаций;

- распространение на преступления международных террористических организаций международной юрисдикции;

- борьба с финансированием терроризма.

Очевидно, что на существующие проблемы правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия международному терроризму оказывают влияние различного рода факторы, которые связаны как с самим явлением международного терроризма, так и со складывающейся геополитической обстановкой.

Рассмотрим современные факторы, обуславливающие проблемы правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия международному терроризму.

Проведенный анализ нормативных и научных источников<sup>2</sup> позволяет классифи-

цировать указанные факторы по следующим критериям:

- по времени воздействия (долговременные и кратковременные);

- по масштабу воздействия (глобальные, региональные, локальные);

- по видам источников (внутренние и внешние).

В целях установления источников негативного воздействия на международную систему правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия терроризму рассмотрение таких факторов целесообразно осуществлять путем их классификации на внешние и внутренние.

Внешние факторы:

- 1) обострение противоречий между различными системами ценностей (например, между системой западных ценностей и системой ценностей так называемого «исламского мира»);

- 2) обострение противоречий, связанных с неравномерностью мирового развития, углублением разрыва между уровнями благосостояния стран, борьбой за ресурсы, доступом к рынкам сбыта, контролем над транспортными артериями и влекущих рост экономического соперничества и ускорение перераспределения сил на международной арене;

- 3) использование в международных отношениях фактора силы, предусматривающего наращивание и модернизацию наступательного вооружения, создание и развертывание его новых видов, подрывающего стратегическую стабильность, создающего угрозу глобальной безопасности, повышающего риски втягивания в региональные конфликты и эскалации кризисов;

- 4) стремление государств использовать для реализации своих геополитических интересов наряду с военной мощью таких важных факторов влияния на международную политику, как экономические, правовые, технологические, информационные, наносящих ущерб поиску путей урегулиро-

<sup>1</sup> Иванов О. В., Галафаст Э. А. Международно-правовые проблемы борьбы с терроризмом // URL: <http://www.grandov.ru/nuda/prof-d-yu-n-e-a-ivanov-o-v-galafast-dolgoe-vremya-ponyatie-mej/main.html>

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации»; Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 г.; Глобальная контртеррористическая стратегия (Документ ООН A/RES/60/288, 20 Septem-

ber 2006; Иванов О. В., Галафаст Э. А. Указ. соч.; Мировой порядок после терактов в США: проблемы, перспективы // Национальный портал противодействия терроризму. Россия Антитеррор / URL: <http://www.antiterror.ru/library/lections/70865496.html>

вания споров и решению существующих международных проблем мирными средствами на основе норм международного права;

5) сохранение блокового подхода к решению международных проблем, затрудняющего международные процессы по противодействию современным вызовам и угрозам;

6) использование роста глобальной и региональной нестабильности в качестве катализатора для эскалации вооруженных конфликтов с участием террористических организаций;

7) использование международного терроризма в качестве инструмента и повода реформирования мирового порядка в целях реализации определенных геополитических целей;

8) слияние международного терроризма с транснациональной организованной преступностью при увеличении ее масштабов и появлении новых криминальных центров силы, аккумулирующих значительные ресурсы и последовательно расширяющих сферы своего влияния, в том числе путем проникновения во властные структуры различных государств, финансовые и экономические институты;

9) стремительный рост и расширение географии таких имеющих трансграничную природу вызовов и угроз, как незаконное распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки, неконтролируемый трафик оружия, нелегальная миграция, торговля людьми, незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, коррупция, морское пиратство, киберпреступность, глобальная бедность, изменение климата, а также угрозы в области продовольственной, экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности;

10) использование одними государствами потенциала специальных служб в контрразведывательных, разведывательных и иных целях под предлогом организации и осуществления международного сотрудничества в области противодействия терро-

ризму в ущерб интересам других государств;

11) развитие информационных технологий и превращение средств массовой информации в инструмент манипуляции общественным сознанием и фальсификации истории, а также в средство обеспечения террористической деятельности (обучение, воспитание, руководство, координация, распределение финансовых средств).

Внутренние факторы:

1) низкий уровень социально-экономического развития некоторых государств, способствующий развитию терроризма и порождающий протест бедных стран против глобализации, плодами которой они не могут воспользоваться, а также против натиска транснациональных корпораций (ТНК), активно ей способствующих;

2) наличие межэтнических, межконфессиональных и иных социальных противоречий;

3) неприятие западной системы ценностей;

4) государственная поддержка терроризма, связанная, в том числе, с радикализацией некоторых исламских стран и являющаяся отчасти реакцией на попытки насаждения западных ценностей в мусульманском мире и многолетнее пренебрежение его интересами со стороны Запада;

5) наличие условий для деятельности экстремистски настроенных лиц и объединений (недостаточная эффективность правоохранительных, административно-правовых и иных мер по противодействию терроризму; ненадлежащий контроль за распространением идей радикализма, пропагандой насилия и жестокости; недостаточно эффективная борьба с организованной преступностью и коррупцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ);

6) использование методов террористических организаций криминальными транснациональными структурами для решения своих задач;

7) прозрачность либо незавершенность международно-правового оформления государственных границ;



8) рост миграции и формирование в европейских странах значительных этнических диаспор выходцев из так называемого «исламского мира», оказывающих влияние на внутреннюю и внешнюю политику стран проживания.

Анализ по видам источников позволил выделить в основном частные факторы. Учитывая их разнообразие, а также в целях комплексного раскрытия причин, обуславливающих проблемы правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия международному терроризму, целесообразно выделить общие факторы:

- политические;
- экономические;
- социальные;
- религиозные;
- военные.

Разумеется, дать в рамках статьи детальный анализ всех выявленных факторов, обуславливающих проблемы правового регулирования сотрудничества в области противодействия международному терроризму, вряд ли возможно. Но все же основные трудности, по нашему мнению, при организации и осуществлении правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия международному терроризму вызывают политические факторы, поскольку отсутствие единого подхода к пониманию данного явления позволяет государствам в одних и тех же ситуациях применять различные политические стратегии, проводить так называемую политику «двойных стандартов»<sup>1</sup>.

С одной стороны, нежелание или неспособность государств эффективно противостоять международному терроризму объясняется тем, что они обладают различными правовыми системами, находятся в различных условиях и часто имеют противоречивые геополитические цели. Как отмечает М. В. Короткова, в сфере международного противодействия терроризму «складывается

ситуация, когда нет единого понимания, против кого и в защиту чего должны быть направлены совместные действия государств. Каждое государство или группа государств настаивают на своем видении проблемы»<sup>2</sup>.

Но с другой стороны, в настоящее время в условиях ядерного паритета некоторые государства в качестве главного инструмента и повода реформирования мира выбрали международный терроризм, оказывая при этом террористам финансовую и правовую поддержку, вооружая и обучая их, а также укрывая на своих территориях и предоставляя им право на политическое убежище. Как было отмечено 16 февраля 2017 г. на заседании коллегии ФСБ России Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, «в современном мире усилилось военно-политическое и экономическое соперничество между глобальными и региональными центрами влияния, отдельными государствами. В ряде стран Ближнего Востока, Азии, Африки продолжаются кровавые конфликты. В них активно участвуют международные террористические группировки, а фактически – террористические армии, получающие скрытую, а то и явную поддержку со стороны некоторых государств»<sup>3</sup>.

Деление террористов на «плохих» и «хороших», и использование «хороших» для реализации своих геополитических целей под предлогом борьбы с тиранией за новое демократическое общество приводит к свержению неугодных политических режимов. Это в свою очередь порождает дестабилизацию социальной, политической и экономической обстановки, вооруженные конфликты, массовую гибель мирного населения, рост миграции и распространение терроризма. При этом активно используются возможности подконтрольных некоторым государствам средств массовой информации

<sup>1</sup> Келехсаев В. И. Взаимодействие государств-участников СНГ в сфере борьбы с международным терроризмом : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 13.

<sup>2</sup> Короткова М. В. Международно-правовые аспекты регионального сотрудничества в борьбе с терроризмом : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 11.

<sup>3</sup> Выступление Владимира Путина на заседании коллегии ФСБ России // URL: [http://www.discred.ru/news/vystuplenie\\_vladimira\\_putin\\_a\\_na\\_zasedanii\\_kollegii\\_fsb/2017-02-16-26554](http://www.discred.ru/news/vystuplenie_vladimira_putin_a_na_zasedanii_kollegii_fsb/2017-02-16-26554)

для оправдания своей политики и создания положительного образа террористов, выступающих в качестве «борцов за демократию».

Так, появление террористической организации, объявившей себя «Исламским государством», и укрепление ее влияния стали результатом политики двойных стандартов, которой некоторые государства придерживаются в области борьбы с терроризмом<sup>1</sup>.

К сожалению, в современных геополитических условиях терроризм стал рассматриваться не только как инструмент и повод реформирования мира, но еще и как фактор инициирования и формирования очагов военной опасности, как способ решения экономических проблем. Из борьбы за права с подачи западных государств, использующих политику «двойных стандартов», он превратился в борьбу за ресурсы.

В этой связи отмечается снисходительное отношение ООН к странам, причастным к деятельности террористических организаций и движений. Здесь можно говорить о так называемой «страусиной политике»<sup>2</sup> европейских стран, лидеры которых предпочитают не замечать террористическую угрозу, находясь под экономическим и политическим давлением других государств, а также боясь обидеть своих избирателей из числа мусульман, проживающих в Европе.

Выявленные факторы, обуславливающие проблемы правового регулирования сотрудничества государств в области противодействия международному терроризму, не являются исчерпывающими, но в достаточной мере показывают, что существующая международная система противодействия терроризму имеет много проблем и требует совершенствования.

### Библиография

1. Волеводз, А. Г. О значении выработки общепризнанного понятия «терроризм» и «международный терроризм» / А. Г. Волеводз // Право международной безопасности: современное видение и со-

путствующие проблемы межгосударственного сотрудничества: Межвузовский сборник научных трудов. — Екатеринбург: Издательский дом «Уральская юридическая академия», 2011. — Выпуск 3(7).

2. Иванов, Э. А. Международно-правовые проблемы борьбы с терроризмом / Э. А. Иванов, О. В. Галафаст // Режим доступа: <http://www.grandov.ru/nuda/prof-d-yu-n-e-a-ivanov-o-v-galafast-dolgoe-vremya-ponyatie-mej/main.html>

3. Келехсаев, В. И. Взаимодействие государств-участников СНГ в сфере борьбы с международным терроризмом: дис. ... канд. юрид. наук / В. И. Келехсаев. — М., 2007. — 172 с.

4. Короткова, М. В. Международно-правовые аспекты регионального сотрудничества в борьбе с терроризмом: дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Короткова. — М., 2003. — 185 с.

5. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. — М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997. — 551 с.

6. Трифонов, Е. Бой с тенью / Е. Трифонов // Новое время. — 2006. — № 36.

7. Черданцев, А. Ф. Теория государства и права: учеб. для вузов / А. В. Черданцев. — М.: Юрайт, 2000. — 432 с.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

<sup>2</sup> Трифонов Е. Бой с тенью // Новое время. 2006. № 36. С.19.

## Contemporary factors that contribute to the problems of legal regulation of cooperation of states in counteracting international terrorism

© Furazhnin D. Yu.

**Abstract:** the article deals with the factors causing the problems of legal regulation of cooperation of states in counteracting international terrorism.

**Key words:** international terrorism, legal regulation, the factors causing the problems of legal regulation of cooperation in counteracting international terrorism.

### Bibliography

1. Volevodz, A. G. On the value of universally recognized concept of «terrorism» and «international terrorism» / A. G. Volevodz // Law of international security: a modern vision and related problems of international cooperation: interuniversity collection of scientific papers. – Ekaterinburg : Publishing house «Ural law Academy», 2011. – Issue 3(7).
  2. Ivanov, E. A., International legal problems of combating terrorism / E.A. Ivanov, O.V. Golofast [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.grandov.ru/nuda/prof-d-yu-n-e-a-ivanov-o-v-galafast-dolgoe-vremya-ponyatie-mej/main.html>
  3. Kelekhsaev, V. I. Interaction of the States-participants CIS in sphere of struggle against international terrorism : dis... candidate of law / V. I. Kelekhsaev – M., 2007. – 172 p.
  4. Korotkova, M.V. International legal aspects of regional cooperation in combating terrorism : dis... candidate of law / M.V. Korotkova – M., 2003. – 185 p.
  5. Theory of state and law [Text] : textbook for law universities and faculties / under the editorship of V.M. Karelskogo, V.D. Perevalova. – M. : Publishing group INFRA – M – NORMA, 1997. – 551 p.
  6. Trifonov, E. Fight with shadow / E. Trifonov // New time. – 2006. – No. 36.
  7. Cherdantsev A.F. Theory of state and law [Text] : textbook for higher education institutions. – M. : Yurayt, 2000. – 432 p.
-

## О допустимости в международном праве термина «война с терроризмом»

© Чернядьева Н. А.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры  
трудового и международного права.

Пермский государственный национальный исследовательский университет

**Аннотация:** в связи с активизацией террористической угрозы, эволюцией террористической тактики от разовых акций к масштабным военизированным выступлениям, существует доктринальная неясность в применении термина «война с терроризмом». Автор полемизирует со сторонниками версии, что терроризм может рассматриваться как вариант военного противостояния, что контртеррористические операции должны подпадать под действие норм Международного гуманитарного права.

**Ключевые слова:** борьба с терроризмом, международное гуманитарное право, война, контртеррористическая операция.

**Рецензент** — О. В. Дамаскин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Современные войны существенно отличаются от своего «классического» варианта, теоретическая концепция которого была разработана еще в трудах К. фон Клаузевица, Р. Арона. Признаками такой войны принято считать наличие регулярной армии с обеих сторон, относительное равенство их возможностей, проведение стратегических операций, наличие определенной конечной цели военных действий, четкая идентификация врага и военных целей<sup>1</sup>. Крупные военные действия с применением обычных видов оружия стали, по мнению видного военного теоретика и историка М. ван Кревельда, наследием прошлого. Ученый считает, что последняя традиционная война состоялась между Ираном и Ираком в 1980 — 1988 г.г.<sup>2</sup>

Современное качество вооружения и военной техники обуславливают очевидность фатального исхода масштабного военного конфликта как способа решения политических задач. Это объясняет распространность «новых» или «латентных» боевых форм, таких, как террористические атаки, партизанская война, революционные

выступления, мятежи и т.п. Указанные варианты насильственных действий, показывая свою способность приводить к желаемым трансформациям на международной арене, оказывают более мягкое воздействие на среду, без столь очевидных и трудно устранимых последствий, как глобальная или региональная война.

Существующая неопределенность в критериях отнесения вооруженного конфликта к разряду «чисто» военных либо контртеррористических операций облегчает применение двойных стандартов в государственном поведении на международной арене. Генеральный секретарь ООН К. Аннан, в своем Докладе (2003 г.) отмечал, что «... государства, живущие в обстановке напряженности со своими соседями, в авантюристических интересах используют борьбу с терроризмом с целью угрозы или оправдания новых военных действий в условиях затянувшихся споров»<sup>3</sup>.

Смазанность классических признаков войны в современных вооруженных конфликтах, а также политика двойных стандартов, произвольно идентифицирующая

<sup>1</sup> Давыдов В. Н., Су Минь. Военно-политические черты международного терроризма // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 1(6). С. 27—29.

<sup>2</sup> Мутация войны. 23.11.2007. [Электронный ресурс] URL: <http://rbcdaily.ru/politics/562949978975230>

<sup>3</sup> Предварительный отчет. Совет Безопасности. 4688-е заседание. 20 января 2003 года. Организация Объединенных Наций S/PV.4688. Нью-Йорк. [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/2002.shtml>.

насильственную ситуацию в зависимости от конъюнктурных соображений, обуславливают распространенность спорного мнения, что террористические выступления представляют собой вариант военных действий<sup>1</sup>. Так, В. В. Устинов называет терроризм малой моделью войны; С. Шилов говорит о войне как о способе существования террора; Н. Я. Лепешкин рассматривает терроризм как «вооруженный конфликт низкой интенсивности»; Л. С. Перепелкин и И. Юркин относят терроризм, наряду с герильей и государственным переворотом к формам «мятежвойны»<sup>2</sup>.

Э. Давид пишет, что террористический акт стал актом войны, «количественный скачок (в масштабах ужаса) перешел в скачок качественный». По мнению исследователя, эта квалификация допустима с юридической точки зрения, она не иррациональна, так как критерии акта войны не раскрыты ни в одном документе<sup>3</sup>.

Р. Варк, опираясь на решение Международного суда ООН по делу о нефтяных платформах<sup>4</sup>, предположил, что, если теракт по своим масштабам, эффекту сопоставим с нападением регулярных вооруженных сил

государства, он должен квалифицироваться как вооруженный конфликт<sup>5</sup>.

А. Т. Хзмалян является сторонником применения Международного гуманитарного права (МГП) в случае немеждународного вооруженного конфликта между государством и террористической организацией. В частности, он, ссылаясь на судебную практику Международного трибунала по бывшей Югославии и Международного трибунала по Руанде, выделяет несколько признаков, позволяющих говорить об этом:

— наличие продолжительного вооруженного насилия в случае террористического противостояния;

— наличие организованных вооруженных групп и системы внутренней дисциплины;

— применяемое насилие осуществляется достаточно интенсивно;

— террористические группы полностью или частично соблюдают право вооруженных конфликтов<sup>6</sup>.

К сожалению, А. Т. Хзмалян не приводит конкретных примеров террористических группировок, подпадающих под все выделенные им признаки. Вызывает сомнение обоснованность признания таких структур организованными, внутренне дисциплинированными в том смысле, как это понимается в МГП. Как один из существенных признаков современного терроризма большинство авторов называют их сетевой, неструктурированный характер, выделяют латентность внешних признаков причастности к террористической группе. Кроме того, нельзя согласиться с тем, что террористы соблюдают, хотя бы частично, право вооруженных конфликтов. Контртеррористические события последних лет показывают необъективность мнения о «цивилизованности» террористических методов. Необходимо помнить, что сущность терроризма — распространение среди населения паники,

<sup>1</sup> Simpson G. Essay 1. Terrorism and the law: past and present international approaches. // *Sipri Yearbook*. 2003. P. 31.

<sup>2</sup> Устинов В. В. Обвиняется терроризм. М., 2001. С. 27; Шилов С. Концепция борьбы с международным терроризмом в системе. [Электронный ресурс] URL: <http://lib.rus.ec/b/50509>; Лепешкин Н. Я. Психологические основы терроризма и антитеррористической деятельности в современных условиях: учебно-методическое пособие. Хабаровск. 2008. С. 9; Перепелкин Л. С. Современный международный терроризм // Научно-практический журнал Северо-западной академии государственной службы. 2006. № 3. С. 102; Иван Юркин: «Международный терроризм — всемирная война нового типа». [Электронный ресурс] URL: [http://vsr.mil.by/index/7\\_2.html?publication=7](http://vsr.mil.by/index/7_2.html?publication=7)

<sup>3</sup> Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М., 2011. С. 125.

<sup>4</sup> «Отдельные, но связанные атаки могут кумулятивно представлять собой вооруженную атаку». См.: *Oil platforms (Islamic Republic of Iran v. Unated States of America)*. Judgment. Para 64. ICJ Reports (2003).

<sup>5</sup> Vark R. Terrorism, State Responsibility and the Use of Armed Force // *Estonian National Defense College (ENDC). Proceedings*. Volume 14. 2011. P. 94.

<sup>6</sup> Хзмалян А. Т. Право, применимое к борьбе с терроризмом в вооруженных конфликтах и в мирное время // *Юрист-международник*. 2007. №. 2. С. 26—35.



атмосферы ужаса, не имеющих прямого отношения к выдвигаемым террористами требованиям, — не коррелирует с тезисом о соблюдении законов и обычае войны.

Признаки смешения понятий «война» и «терроризм» можно найти и в актах, создаваемых под эгидой ООН. Так, например, Резолюции 1368 (2001)<sup>1</sup> и 1373 (2001)<sup>2</sup> Совета Безопасности ООН, упоминая в преамбулах право на самооборону, создают условия для признания международного терроризма актами вооруженного нападения. Такое положение дел в международном пространстве стало во многом результатом закрепления правовой позиции США после терактов 11 сентября, о том, что борьба с терроризмом как с преступлением, не адекватна характеру угрозы. В частности США отказывались признавать эффективность гарантий в уголовном праве, высказались, что нельзя полагаться на международное сотрудничество, например, на обязанность выдачи преступника<sup>3</sup>.

Дискуссия по вопросу о том, можно ли считать террористические выступления вариантом военных действий, носит глубокий характер, заключается не только в возможности применения принципов и норм МГП и не только в выборе силы для подавления и предотвращения террористических акций (допустимо использование лишь правоохранительных ресурсов или еще и вооруженных сил государства). Более важным, значимым является то, что признание террористического поведения сферой применения МГП, по словам М. Говарда, обеспечивает скрытую легитимизацию террористов: «... объявить войну террористам ... [это] одновременно предоставить террористам статус

и достоинство, что они ищут и что они не заслуживают»<sup>4</sup>. Подобное представляется категорически недопустимым. В первую очередь, антитеррористическую правовую базу необходимо строить исходя из принципа, что террористы — это преступники, любая форма террористического поведения является преступлением.

Кроме того, современная доктрина войны исходит из того, что она может вестись против признанных субъектов международного пространства, по словам Р. Арона, «между политическими единицами»<sup>5</sup>. В случае ведения контртеррористических действий противостоящая сторона, как правило, не имеет четкого статуса. Это порождает недопустимые для универсального правопорядка последствия, вводит в круг признанных субъектов международного права опасных преступников, их группировки.

Еще один важный концептуальный момент, вытекающий из соотношения контртеррористического права и МГП, — это попытка оправдания начала военных действий против террористов с позиции «справедливости» и «правомерной реакции». Такая аргументация возвращает нас к теории, которой еще в XIX в. была дана окончательная негативная оценка, и которую называют «худшей доктриной средневековья»<sup>6</sup> — *bellum legitimum*. Военное выступление и связанное с ним излишнее причинение вреда жизни и здоровью мирных (невинных) граждан, уничтожение имущества, нарушение государственного суверенитета других стран может быть мотивировано правомерными требованиями антитеррористического свойства. Такое положение дел может стать базой для реализации идеи двойных стандартов, тотальной войны. Высокая цель борьбы с террором способна служить прикрытием экспансионистских, иных непра-

<sup>1</sup> Резолюция 1368 (2001) Совета Безопасности ООН от 12 сентября 2001 г. Doc. S/RES/1368 (2001). [Электронный ресурс] URL: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1368\(2001\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1368(2001))

<sup>2</sup> Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г. Doc. S/RES/1373 (2001) [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/ru/>

<sup>3</sup> Мардоян А. В. Терроризм как международное преступление: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 29; Drodríguez-Villasante P. J. L. Lucha Contra El Terrorismo Y Derecho Internacional. Instituto Español De Estudios Estratégicos. Madrid. 2006. P. 26.

<sup>4</sup> Quod for: Defining terrorism. COT Institute for Safety, Security and Crisis Management. Netherlands organization for Applied Scientific Research TNO. 2008. P. 27.

<sup>5</sup> Derian J. Der. Critical practices of international theory. Selected essays. By Routledge. NY, 2009. P. 72.

<sup>6</sup> Jodoin S Terrorism as a War Crime // International Criminal Law Review. №7, 2007. P. 98.

вомерных соображений геополитического характера.

Действительно, современные террористические группировки обладают ресурсами, в том числе и военными, сопоставимыми по качеству и количеству с теми, которыми располагают государства. Для противодействия им становится необходимой опора на армию, боевое оружие, профессионализм военных специалистов. Как указал в особом мнении в Консультативном заключении о правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории судья МС ООН Н. Аль-Араби (*N. Elaraby*), у государства (в рассматриваемом случае у Израиля) имеется право и обязанность защищать свой народ от террористических атак<sup>1</sup>. Однако судья указывает, что парадигма международного права исходит из требования «военной необходимости» (запрещено то, в чем нет военной необходимости). Это положение, по мнению Н. Аль-Араби, трактуется как принцип ограничения, но не разрешения<sup>2</sup>. Таким образом, использование военной силы против террористов не порождает автоматически ситуации войны, не дает права государствам на ведение полноценных военных действий. Как указал Генеральный секретарь ООН, «защита от террористических атак ... не может осуществляться таким образом, чтобы нарушать международное право»<sup>3</sup>.

Можно назвать авторитетную группу авторов, не согласных с тем, что террористические атаки — есть разновидность военных действий, и предлагающих их отличительные признаки.

<sup>1</sup> Separate Opinion of Judge N. Elaraby. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Para 3.2. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. ICJ Reports, 2004. [Электронный ресурс] URL: <http://www.icjij.org>

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Доклад Генерального секретаря, подготовленный во исполнение резолюции ES-10/13 Генеральной Ассамблеи. 24 November 2003. Doc. A/ES – 10/248. Para 30. [Электронный ресурс] URL: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/ES-10/248>

В. Н. Давыдов, Су Минь дифференцируют теракт от военного конфликта по следующим основаниям:

1) жертвы при теракте важны не абсолютными величинами, а как способ воздействия на общественное сознание;

2) террористический акт — это масштаб тактического боестолкновения, в то время как война — это всегда стратегическая операция;

3) в отличие от стихийного массового выступления «акция устрашения» запланирована, нередко имеет несколько вариантов претворения в жизнь<sup>4</sup>.

Х. Хофмайстер, проводя параллели между партизанской войной и терроризмом, выделяет следующие отличительные черты:

— террорист не воюет против армии противника, его враг — любой человек;

— террорист, в отличие от партизана, не связан с регулярной армией, не имеет четкой политической поддержки;

— партизан воюет в тылу противника, пользуется поддержкой местного населения, террорист не только не рассчитывает на поддержку народа, но и не имеет определенного пространства: «его пространство везде и в то же время нигде». Террорист не имеет сил, чтобы удержать захваченное пространство;

— террорист не сражается в открытую<sup>5</sup>.

Американский профессор, советник правового управления Международного комитета Красного креста, Г. Рона достаточно оригинально разграничивает феномены войны и терроризма по критерию *ratione personae*: «[Стороны] имеют права и обязанности. Не может быть применения гуманитарного права в конфликте без идентифицируемых сторон. «Террор» или «терроризм» не может быть участником немеждународного вооруженного конфликта. Войны [ведутся] против идентифицированных субъектов. В любом случае они имеют преимущества по сравнению нарицательными противниками (например, преступность,

<sup>4</sup> Давыдов В. Н., Су Минь. Указ. соч. С. 27—29, 33.

<sup>5</sup> Хофмайстер Х. Теория террористической войны // Homo philosophans. Сборник к 60-летию профессора К. А. Сергеева. Серия «Мыслители», выпуск 12. СПб., 2002. С. 439 — 452.

бедность, терроризм), так как именно идентифицированные субъекты могут сдаться и пообещать не делать этого снова»<sup>1</sup>.

П. Дродригес-Вилласанте пишет, что тот факт, что терроризм представляет собой транснациональное явление, еще не делает его вооруженным конфликтом, не подразумевает существование войны. Исследователь проводит различие по признакам наличия/отсутствия идентифицируемых частей, военной организации, командной структуры<sup>2</sup>. Испанский терроролог приводит еще один довод, заслуживающий положительной оценки. Он пишет, что общепризнано, что терроризм представляет собой явление. Уже одно это позволяет сделать вывод, что война против терроризма невозможна, так как объективно невозможно вести войну с явлением<sup>3</sup>. П. Дродригес-Вилласанте считает, что для эффективного противодействия терроризму требуется продуманный комплекс мер: различные формы международного полицейского, судебного сотрудничества, выдача террористов, экономическое и дипломатическое давление, замораживание активов, меры международно-уголовного правоприменения<sup>4</sup>. Эти предложения заслуживают безусловной поддержки.

Дж. Дер Дериан считает терроризм «антидипломатическим дискурсом», но не воензированной формой, указывает, что терроризм — это всегда непредсказуемое, случайное проявление насилия для достижения различных целей. Еще один важный отличительный признак, на который указывает исследователь: отказ террористов признать ограничительный характер насильственных действий<sup>5</sup>. Действительно, любая война предполагает конечную, как правило, политическую цель (территориальные присоеди-

нения, усиление позиций на международной арене, борьба за ресурсы и т.д.), но для терроризма свойственна общеразрушительная идея, не имеющая конструктивного зерна, получение которого означало бы конец насилия. Терроризм борется со всем миром, против универсальных ценностей.

Многие исследователи признают терроризм насилием без правил: «в террористической войне нет места Красному Кресту» (У. Лакер), «[террористы] способны уничтожать без формальностей войны» (Дж. дер Дериан), о том, что террористы воюют без ограничений, писал Б. Дженкинс, Б. Хофман<sup>6</sup>.

Таким образом, подводя итог научных точек зрения и проведенного анализа, отметим, что в рамках максимально широкого социально-политического подхода имеется достаточно много схожих черт между войной и терроризмом. Оба этих феномена представляют варианты политического насилия, оба они в своей основополагающей сущности неправомерны, влекут за собой невинные жертвы и причинение ущерба. Точка зрения, что террористическое выступление — это война, не может считаться юридической. С правовой точки зрения оба феномена принципиально различаются. Война — это недопустимый с точки зрения международного права многогранный политический конфликт, а терроризм — это социально-политический и правовой феномен преступный во всех своих проявлениях. Соответственно, различаются права и обязанности лиц-участников военного конфликта и террористического противостояния, правовые последствия участия в соответствующих действиях, возможности правовой персонификации субъектов. Отличными друг от друга являются цели войны и терроризма. В связи со всем вышесказанным

<sup>1</sup> Rona G. Interesting Times for International Humanitarian Law: Challenges from the «War on Terror» //The Fletcher Forum of World Affairs, vol. 27:2, Summer/Fall 2003. P. 60. [Электронный ресурс] URL: [icrc.org/eng/assets/files/other/rona\\_terror.pdf](http://icrc.org/eng/assets/files/other/rona_terror.pdf)

<sup>2</sup> Drodriíguez-Villasante P. J. L. Lucha Contra El Terrorismo Y Derecho Internacional. P. 26.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Drodriíguez-Villasante P. J. L. Lucha Contra El Terrorismo Y Derecho Internacional. P. 24-28.

<sup>5</sup> Derian J. Der. Critical practices of international theory. P. 71.

<sup>6</sup> Defining terrorism. COT Institute for Safety, Security and Crisis Management. P. 28; Derian J. Der. Critical practices of international theory. P. 71; Jenkins B. M. International terrorism: a new kind of warfare. Santa Monica, California. 1974, P.2; Назарова С. А. О дефиниции международного терроризма в зарубежной и отечественной литературе конца XX — начале века // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 15. С. 155.

представляется верным считать выражение «война с терроризмом» некорректным с правовой точки зрения. Правовые акты, предназначенные для регламентации военных действий, не могут считаться в полной мере применимыми для проведения контртеррористических операций. При этом считаем возможным использовать *mutatis mutandis* позитивный опыт, наработанный в рамках МГП, для формирования специальных международных правил проведения контртеррористических операций.

### Библиография

1. Давид, Э. Принципы права вооруженных конфликтов / Э. Давид, М., 2011.
2. Давыдов, В. Н. Военно-политические черты международного терроризма / В. Н. Давыдов, Су Минь // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 1(6).
3. Лепешкин, Н. Я. Психологические основы терроризма и антитеррористической деятельности в современных условиях : учебно-методическое пособие / Н. Я. Лепешкин. — Хабаровск. 2008.
4. Мардоян, А. В. Терроризм как международное преступление : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Мардоян. — М., 2007.
5. Назарова, С. А. О дефиниции международного терроризма в зарубежной и отечественной литературе конца XX — начале века / С. А. Назарова // Вестник Челябинского государственного университета. — 2008. — № 15.
6. Перепелкин, Л. С. Современный международный терроризм / Л. С. Перепелкин // Научно-практический журнал Северо-западной академии государственной службы. — 2006. — № 3.
7. Устинов, В. В. Обвиняется терроризм / В. В. Устинов. — М., 2001.
8. Хзмалян, А. Т. Право, применимое к борьбе с терроризмом в вооруженных конфликтах и в мирное время / А. Т. Хзмалян // Юрист-международник. — 2007. — № 2.
9. Хофмайстер, Х. Теория террористической войны // Homo philosophans. Сборник к 60-летию профессора К. А. Сергеева. Серия «Мыслители», выпуск 12. — СПб., 2002.
10. Шилов, С. Концепция борьбы с международным терроризмом [Электронный ресурс] // URL: <http://lib.rus.ec/b/50509>
11. Юркин, И. «Международный терроризм — всемирная война нового типа». [Электронный ресурс] URL: [http://vsr.mil.by/index/7\\_\\_2.html?publication=7](http://vsr.mil.by/index/7__2.html?publication=7)
12. Simpson G. Essay 1. Terrorism and the law: past and present international approaches. // Sipri Yearbook. 2003.
13. Vark R. Terrorism, State Responsibility and the Use of Armed Force // Estonian National Defense College (ENDC). Proceedings. Volume 14. 2011.
14. Drodríguez-Villasante P. J. L. Lucha Contra El Terrorismo Y Derecho Internacional. Instituto Español De Estudios Estratégicos. Madrid. 2006.
15. Quod for: Defining terrorism. COT Institute for Safety, Security and Crisis Management. Netherlands organization for Applied Scientific Research TNO. 2008.
16. Derian J. Der. Critical practices of international theory. Selected essays. By Routledge. NY, 2009.
17. Jodoin S Terrorism as a War Crime // International Criminal Law Review. № 7. 2007.
18. Separate Opinion of Judge N. Elaraby. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Para 3.2. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. ICJ Reports, 2004.
19. Rona G. Interesting Times for International Humanitarian Law: Challenges from the «War on Terror» // The Fletcher Forum of World Affairs, vol. 27:2, Summer/Fall 2003.
20. Jenkins B. M. International terrorism: a new kind of warfare. Santa Monika, California. 1974.

## About the term «war with terrorism» in international law

© Cherniadeva N. A.,

Candidate of Legal Sciences,

Associate Professor, Department of Labor and the International Law

**Abstract:** doctrinal ambiguity in the application of the term "war on terrorism" exists in international law. The reason is the activation of the terrorist threat and the evolution of terrorist tactics from one-off actions to large-scale militarized actions. The author argues with supporters of the version that terrorism can be considered as a variant of military confrontation. The author does not agree that counter-terrorism operations should be subject to the norms of International Humanitarian Law.

**Keywords:** fight against terrorism, international humanitarian law, war, counterterrorism operation.

### Bibliography

1. David E. Principles of the law of armed conflict / E. David. M., 2011.
2. Davydov, V. N. Military-political features of international terrorism / V. N. Davydov, su Ming // Bulletin of the Russian University of friendship of peoples. Series: Political Science. 2006. No. 1(6).
3. Lepeshkin, N. J. Psychological foundations of terrorism and counter-terrorism activities in modern conditions : textbook / N. I. Lepeshkin. — Khabarovsk. 2008.
4. Mardoyan, A. V. Terrorism as an international crime : dis. kand. the faculty of law. Sciences / A. V. Mardoyan. — M., 2007.
5. Nazarov, S. A. On the definition of international terrorism in foreign and domestic literature of the late XX — the beginning of the century // Bulletin of the Chelyabinsk state University. — 2008. — No. 15.
6. Perepelkin, L. S. a Modern international terrorism / L. S. Perepelkin // Scientific and practical journal of the North-Western Academy of state service. -2006. — No. 3.
7. Ustinov, V. V. is Accused of terrorism / Vladimir Ustinov. — M., 2001.
8. Khzmalyan, A. T. law applicable to combating terrorism in armed conflict and in time of peace / A. Khzmalyan // international Lawyer. — 2007. no. 2.
9. Hofmeister, H. the Theory of the terrorist war // Homo philosophans. A collection for the 60th anniversary of Professor K. A. Sergeeva. A series of "Thinkers", edition 12. — SPb., 2002.
10. Shilov, S. the concept of the fight against international terrorism [Electronic resource] // URL: <http://lib.rus.ec/b/50509>
11. Yurkin, I. "international terrorism — the world war of new type". [Electronic resource] URL: [http://vsr.mil.by/index/7\\_\\_2.html?publication=7](http://vsr.mil.by/index/7__2.html?publication=7)
21. Simpson G. Essay 1. Terrorism and the law: past and present international approaches. // Sipri Yearbook. 2003.
22. Vark R. Terrorism, State Responsibility and the Use of Armed Force // Estonian National Defense College (ENDC). Proceedings. Volume 14. 2011.
23. Drodríguez-Villasante P. J. L. Lucha Contra El Terrorismo Y Derecho Internacional. Instituto Español De Estudios Estratégicos. Madrid. 2006.
24. Quod for: Defining terrorism. COT Institute for Safety, Security and Crisis Management. Netherlands organization for Applied Scientific Research TNO. 2008.
25. Derian J. Der. Critical practices of international theory. Selected essays. By Routledge. NY, 2009.
26. Jodoin S Terrorism as a War Crime // International Criminal Law Review. № 7. 2007.
27. Separate Opinion of Judge N. Elaraby. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Para 3.2. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. ICJ Reports, 2004.
28. Rona G. Interesting Times for International Humanitarian Law: Challenges from the «War on Terror» // The Fletcher Forum of World Affairs, vol. 27:2, Summer/Fall 2003.
29. Jenkins B. M. International terrorism: a new kind of warfare. Santa Monika, California. 1974.



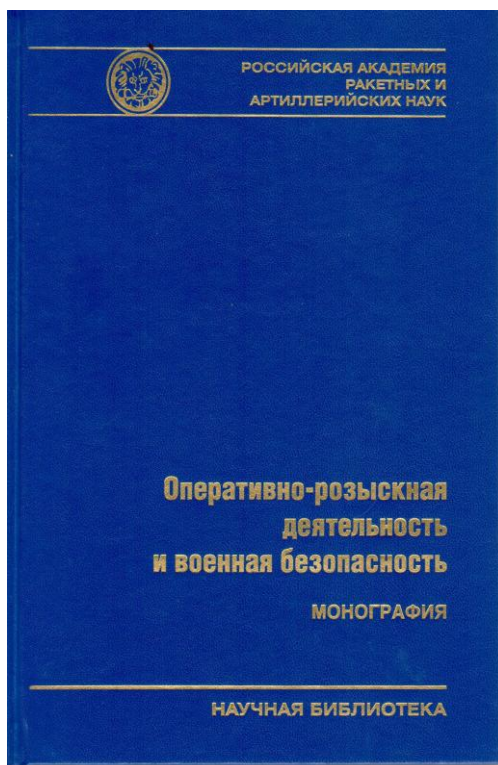
## Рецензии на военно-правовые издания

**К вопросу о соотношении понятий «военная безопасность» и «оперативно-розыскная деятельность»**© **Корякин В. М.**,

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

**Аннотация:** статья представляет собой рецензию на монографию «Оперативно-розыскная деятельность и военная безопасность», изданную в 2017 г. издательством «Граница». Выказан ряд критических замечаний по содержанию книги, показана несостоятельность некоторых выводов авторов относительно места науки оперативно-розыскной деятельности в системе наук, а также о соотношении понятий «военная безопасность» и информационная безопасность».

**Ключевые слова:** оперативно-розыскная деятельность; военная наука; юридическая наука; военная безопасность, информационная безопасность.



В марте 2017 г. в издательстве «Граница» под редакцией С. И. Захарцева вышла коллективная монография с весьма серьезным и многообещающим названием: «Оперативно-розыскная деятельность и военная

безопасность»<sup>1</sup>. Из такого названия вполне ожидаемым было бы увидеть в данной весьма объемной книге (424 страницы) обстоятельный теоретико-правовой анализ военной безопасности в контексте осуществления оперативно-розыскной деятельности (ОРД) государственными органами, которым такие полномочия даны Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». Однако при знакомстве с содержанием рецензируемого издания наступает определенное разочарование, поскольку понятию «военная безопасность» в ней уделено ничтожно мало места. Это видно даже из названий ее глав и параграфов. Удивительно, но словосочетание «военная безопасность» в этих названиях не упоминается ни разу. Монография состоит из 6 глав:

1) экскурс в историю возникновения и развития оперативно-розыскной деятельности как военной науки;

2) наука оперативно-розыскной деятельности: науковедческий и теоретический аспект;

<sup>1</sup> Захарцев С. И., Вихров В. А., Игнащенко Ю. Ю., Сальников В. П. Оперативно-розыскная деятельность и военная безопасность / под ред. С. И. Захарцева : монография. М. : «Граница», 2017.

- 3) правовая регламентация оперативно-розыскных мероприятий;
- 4) правосознание и его деформация;
- 5) оперативно-розыскная деятельность и уголовный процесс;
- 6) прокурорский надзор за оперативно-розыскной деятельностью.

Автор настоящей публикации, не являющийся специалистом в области оперативно-розыскной деятельности, не берется давать оценку полноты, глубины и новизны исследования теоретико-правовых проблем собственно ОРД. Поэтому остановимся на некоторых военно-правовых аспектах, имеющих в рецензируемой книге.

Весьма показательным является тот факт, что в издании, в названии которого звучит термин «военная безопасность», отсутствует даже ссылка на официальное, нормативно закреплённое определение данного понятия<sup>1</sup>, не говоря уже о научных определениях, содержащихся в диссертациях, монографиях, научных статьях. Симптоматичным является и тот факт, что в списке литературы, приведенном в конце книги, практически отсутствуют военно-правовые издания, посвященные вопросам военной безопасности. Исключение составляют лишь монография и диссертация А. Н. Савенкова, посвященные конституционной законности и военной безопасности. Однако в самой работе ссылки на эти труды отсутствуют.

Серьезная теоретико-методологическая ошибка допущена, на наш взгляд, авторами монографии в девятом параграфе третьей главы, названном «Информационная безопасность как часть военной безопасности России и оперативно-розыскная деятельность». Из данной формулировки следует, что, по мысли авторов, военная безопас-

ность — это более широкое понятие, нежели информационная безопасность и последняя составляет ее часть. Однако из действующих официальных документов такого вывода отнюдь не следует. Согласно подп. «в» п. 2 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646, информационная безопасность представляет собой состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства.

Если сопоставить данное определение с приведенной выше формулировкой понятия «военная безопасность», то становится вполне очевидным, что это два вполне самостоятельных элемента национальной безопасности и говорить о включении одного из них в состав другого каких-либо оснований не имеется. Безусловно, авторы рецензируемого исследования вправе выдвигать гипотезы, генерировать научные идеи, в том числе и относительно соотношения рассматриваемых понятий. Однако в этом случае, как представляется, они должны были бы изложить научное обоснование своей позиции. В рассматриваемом же параграфе они ограничиваются только раскрытием основных направлений обеспечения информационной безопасности в области обороны страны, а также основных направлений работы органов, осуществляющих ОРД, по обеспечению информационной безопасности. Ответа же на вопрос, почему они полагают, что информационная безопасность является частью военной безопасности России, мы не находим.

Наиболее дискуссионным положением рассматриваемой монографии является попытка ее авторов доказать, что ОРД — это не юридическая, а военная наука. Основные доводы в пользу такого несколько смелого,

<sup>1</sup> Согласно подп. «а» п. 8 Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976, военная безопасность Российской Федерации представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующееся отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять.

настолько и спорного, неоднозначного вывода сводятся к следующему:

— *во-первых*, исходя из того, что согласно действующему законодательству средства, формы и методы ОРД активно используются не только в правоохранительной, но также в разведывательной и контрразведывательной деятельности, в книге утверждается, что «в широком смысле оперативно-розыскная деятельность включает в себя разведку, контрразведку и работу по раскрытию преступлений. Таким образом, оперативно-розыскная деятельность в широком значении — общее понятие, объединяющее исследуемые виды деятельности»<sup>1</sup>. А поскольку разведывательная и контрразведывательная деятельность в значительной степени «заточены» на обеспечение безопасности государства от внешних угроз, а также на решение задач обороны страны и военной безопасности государства, то, по логике авторов, ОРД следует считать именно военной, а не юридической наукой;

— *во-вторых*, из семи субъектов, правомочных осуществлять ОРД<sup>2</sup>, четыре (ФСБ России, ФСО России, СВР России и орган внешней разведки Минобороны России) одновременно являются специальными службами и в них предусмотрено прохождение военной службы. В оставшихся трех органах (МВД России, ФСИН России и ГТК России) военная служба не предусмотрена, «однако сотрудники этих органов носят форму, имеют специальные зва-

ния и их служба мало чем отличается от военной»<sup>3</sup>. Поэтому, резюмируют авторы, «наука ОРД в первую очередь призвана для обслуживания военных и военных структур»<sup>4</sup>, и это обстоятельство позволяет, по их мнению, отнести ОРД к военным наукам;

— *в-третьих*, юридические науки базируются на изучении законодательства<sup>5</sup>, а ОРД как практическая работа в большей степени законодательством не регламентирована, «не все положения ОРД в полном смысле слова соответствуют понятию права, имеют строго правовой характер»<sup>6</sup>. Довольно спорное умозаключение: по логике авторов выходит, что некоторые оперативно-розыскные мероприятия осуществляются (могут осуществляться) соответствующими органами вне рамок т.н. «правового поля»? Очень сомнительное основание считать ОРД не юридической, а военной наукой;

— *в-четвертых*, в книге констатируется, что значительная часть положений оперативной работы и ее научного осмысления имеют секретный характер (и это действительно так). Однако авторы почему-то считают, что секретная информация присуща только сфере обороны и военной деятельности, военным наукам, и потому этот факт также кладут в обоснование своего мнения о принадлежности оперативно-розыскной деятельности к категории военных наук. При этом указанным авторам «... смеш-

<sup>1</sup> Захарцев С. И., Вихров В. А., Игнащенко Ю. Ю., Сальников В. П. Указ. соч. С. 26.

<sup>2</sup> Согласно ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» на территории Российской Федерации право осуществлять оперативно-розыскную деятельность предоставляется оперативным подразделениям органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, таможенных органов Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, органа внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации.

<sup>3</sup> Захарцев С. И., Вихров В. А., Игнащенко Ю. Ю., Сальников В. П. Указ. соч. С. 29.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Здесь в книге делается, правда, исключение для прикладных юридических наук, призванных оказывать помощь в познании правоприменительной практики (например, криминалистика). Но почему-то умалчивается, что специальность 12.00.12 — «Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность» как раз и была включена в номенклатуру научных специальностей в целях объединения таких прикладных юридических наук: криминалистики, судебно-экспертной деятельности и оперативно-розыскной деятельности.

<sup>6</sup> Захарцев С. И., Вихров В. А., Игнащенко Ю. Ю., Сальников В. П. Указ. соч. С. 30.

но, когда диссертации по проблемам *права* (!) имеют гриф секретности и рассматриваются в закрытых диссертационных советах. По нашему убеждению, — утверждается далее, — посвященные правовым вопросам диссертации по определению должны рассматриваться только в открытых советах»<sup>1</sup>. Судя по всему, эти ученые не знакомы с т.н. «закрытой» частью номенклатуры научных специальностей, где, помимо прочего, имеется научная специальность 20.02.03 — «Военное право; военные проблемы международного права», по которой присуждается ученая степень доктора и кандидата юридических наук. Там же, кстати, указаны научные специальности по экономическим, политическим, педагогическим, медицинским наукам, диссертации по которым также защищаются в специальных диссертационных советах. Так что наличие в какой-то сфере научного знания сведений, составляющих государственную тайну, еще не есть повод отнесения этой науки к военным наукам;

— *в-пятых*, дополнительным аргументом в пользу отнесения ОРД к военным наукам наши оппоненты считают тот факт, что «оперативно-розыскная наука и практика во многом зависят от технических средств, имеющих, в том числе, секретный характер»<sup>2</sup> (похоже, термин «секретность» действует на авторов магически: слово «секретный» у них почему-то автоматически ассоциируется со словом «военный»). Но и этот аргумент не выдерживает критики. В действующей номенклатуре научных специальностей указаны такие юридические науки, как криминалистика и судебно-экспертная деятельность, в которых также широко применяются технические и иные специальные средства. Однако данное обстоятельство никаким образом не подвергает сомнению отнесение этих областей научного знания к юридическим наукам.

Как представляется, авторам рассматриваемого произведения, прежде чем довольно

безапелляционно утверждать о том, что ОРД — это военная наука, полезно было бы все-таки уяснить, а что же это такое — военная наука. Тогда, возможно, они бы поостереглись от той прямолинейности, которой веет от данного утверждения. Попробуем это сделать за них мы.

Термин «военная наука» объединяет два слова: «военный» — относящийся к обслуживанию армии и нужд войны<sup>3</sup>, и «наука» — система знаний о закономерностях развития природы, общества, и мышления, а также отдельная отрасль таких знаний<sup>4</sup>.

Развернутая трактовка понятия «военная наука» содержится в военной энциклопедии, где под данной отраслью научного знания понимается система знаний о законах, военно-стратегическом характере войны, путях ее предотвращения, строительстве и подготовке Вооруженных Сил и страны к войне, способах ведения вооруженной борьбы. Основным предметом военной науки является вооруженная борьба в войне. Военная наука исследует проблемы вооруженной борьбы с учетом зависимости ее хода и исхода от соотношения экономических, морально-политических, научно-технических и военных возможностей воюющих сторон, ее формы, способы подготовки и ведения в стратегических, оперативных и тактических масштабах; состав, организацию и техническое оснащение Вооруженных Сил; проблемы воинского обучения и воспитания, подготовки мобилизационных ресурсов к войне; содержание, формы и методы управления (руководства) войсками (силами) в мирное и военное время; взаимосвязь войны и вооруженной борьбы с политикой и экономикой, а также их влияние на политическое и экономическое обеспечение строительства, подготовки и боевого применения Вооруженных Сил<sup>5</sup>.

В современной структуре военной науки различают: общие основы (общую теорию) военной науки, теории военного ис-

<sup>1</sup> Там же. С. 105.

<sup>2</sup> Там же. С. 30.

<sup>3</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Рус. язык, 1986. С. 78.

<sup>4</sup> Там же. С. 339.

<sup>5</sup> Военная энциклопедия : в 8 томах / Т. 2. М. : Воениздат, 1994. С. 130.



кусства, строительства вооруженных сил, воинского обучения и воспитания, вооружения, управления Вооруженными Силами, военной экономики и тыла, видов Вооруженных Сил, а также соответствующие разделы военной истории<sup>1</sup>.

Есть ли в данной структуре место оперативно-розыскной деятельности?

Безусловно, в сфере обеспечения обороны страны и военной безопасности государства могут и должны использоваться средства и методы ОРД, особенно при решении таких задач, как обеспечение законности и правопорядка в военной организации государства, осуществлении разведывательной и контрразведывательной деятельности и др. То есть в науке оперативно-розыскной деятельности, бесспорно, содержатся некоторые военные аспекты. Однако перевод всей этой сферы научного знания в систему военных наук, за что ратуют авторы рецензируемой монографии, существенно сузит ее предмет.

Как ни парадоксально, стремясь расширить предметную область ОРД путем включения в нее разведывательную и контрразведывательную деятельность, авторы, называя ее военной наукой, приходят к противоположному результату — сужению ее предмета. Как показано выше, основным предметом военной науки является вооруженная борьба в войне и все, что с этим связано. Следовательно, получается, что авторы книги выступают за то, чтобы ОРД осуществлялась только в целях обеспечения обороны страны и военной безопасности государства. А как тогда быть с правоохранительной, антикриминальной деятельностью?

Таким образом, вывод о том, что ОРД является военной наукой, является ненаучным, теоретически и практически несостоятельным и, более того, вредным для обеспечения национальной безопасности государства.

В заключение следует отметить прекрасное полиграфическое исполнение монографии, а также ее довольно солидный статус: она издана под эгидой Российской ака-

демии ракетных и артиллерийских наук и представлена в качестве пятого тома серии «Научная библиотека». Но, видимо, это как раз тот случай, когда форма явно не соответствует ее содержанию.

#### Библиография

1. Военная энциклопедия : в 8 томах / Председатель главной редакционной комиссии П. С. Грачев. — Т. 2 : Вавилония — Гюйс. — М.: Воениздат, 1994. — 544 с.
2. Захарцев, С. И. Оперативно-розыскная деятельность и военная безопасность / С. И. Захарцев, В. А. Вихров, Ю. Ю. Игнащенко, В. П. Сальников; под ред. С. И. Захарцева : монография. — М. : «Граница», 2017. — 424 с.
3. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой; 18-е изд. / С. И. Ожегов. — М. : Рус. язык, 1986. — 797 с.

<sup>1</sup> Там же. С. 133.



## To the question of the relationship between military security and investigative activities

© Koryakin V. M.,

doctor of legal Sciences, associate Professor, Professor of military administration, administrative and financial law  
Military University

**Abstract:** the article is a review of the monograph "Operational-search activity, and military security", published in 2017 by the publishing house "Frontier". Made a number of critical comments on the contents of the book, shows the inconsistency of some of the conclusions of the authors regarding the place of science in investigative activities in the Sciences and about the relationship between the concepts of "military security" and information security".

**Key words:** operatively-search activity; military science; legal science; military security, information security.

### Bibliography

1. Military encyclopedia : in 8 volumes / Chairman of the drafting Committee P. S. Grachev. — Vol. 2 : Babylonia — Jack. — Moscow: Military Publishing, 1994. — 544 p.
2. Zakhartsev, S. I. the Operational-search activity, and military security / C. I. zakhartsev, V. A. Vikhrov, Yu. Yu. Ignashina, V. P. Salnikov; under the editorship of S. I. Zakharceva]. — M. : "Boundary", 2017. — 424 p.
3. Ozhegov, S. I. Dictionary of Russian language / ed. Yu. Shvedova; 18th ed. / S. I. Ozhegov. — M. : Rus. language, 1986. — 797 p.