



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

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

№ 4 (50) 2018

Редакционный совет

1. Бут Надежда Дмитриевна, доктор юридических наук, заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере экономики НИИ Университета 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, профессор, 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, ученый секретарь Института государства и права РАН

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

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

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

10. Холиков Иван Владимирович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Издается с 2001 г.

Научное направление периодического издания:
— 12.00.00 Юриспруденция

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** (№ 657 Перечня с 18 октября 2016 г.)

Главный редактор —

КОРЯКИН

Виктор Михайлович,

доктор юридических наук (20.02.03),
профессор (12.00.03)
e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru

Ведущий редактор —

ГУСЕЙНОВА

Альбина Джабаровна

Адрес в интернете

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

СОДЕРЖАНИЕ

Юбилейный выпуск журнала «Военное право» (от редакции)	6
Правовое обеспечение национальной безопасности Российской Федерации	
Давыдов А. В. К вопросу о силах обеспечения государственной безопасности и их компетенции	7
Долгова А. И. Система правового регулирования борьбы с терроризмом	16
Мещангина Е. И. К вопросу о правовом обеспечении национальной безопасности Российской Федерации	25
Административное право	
Алексеев М. В. Понятие и направления совершенствования организации подготовки административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности	29
Куликова В. А. Развитие мультимодальных логистических транспортных центров на Дальнем Востоке	36
Нестеров А. И. Организация ведомства в контексте правосубъектности	42
Петушков А. А. Становление и развитие геоинформационных технологий в пограничной деятельности	48
Скоробогатов М. В. Военно-правовой статус пограничного отделения (пограничной заставы)	54
Трофимов М. В. Методологические основы построения теории финансово-правового положения военных организаций	61
Гражданское право	
Егоров А. П. О терминологической определенности понятия воздушного судна с учетом правового регулирования в Российской Федерации	70
Мотасова Д. Д. Гражданско-правовое регулирование использования беспилотных летательных аппаратов по российскому и зарубежному законодательству	74
Сурнина О. С., Трачук О. В. Заверение об обстоятельствах как средство гражданско-правовой защиты слабой стороны	79
Тищенко А. Г. Правовые аспекты авансирования государственного оборонного заказа и последствий его отсутствия	84
Социальные гарантии военнослужащих. Жилищное обеспечение	
Иванов В. Ю. Правовое регулирование обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих нуждается в совершенствовании	91
Ильменейкин П. В. Правовая неопределенность статуса ветеранов военной службы и членов их семей	98

Казаков Д. А.	
Правовое регулирование формирования специализированного жилищного фонда федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба	112
Корякин В. М.	
Федеральный закон «О статусе военнослужащих»: 20 лет спустя	122
Пичугин Д. Г.	
Актуальные вопросы обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы	130
Харитонов С. С.	
Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете оценки законности действий командиров (начальников)	142
Воинская обязанность и военная служба	
Туганов Ю. Н., Ханько В. В.	
Правовые аспекты формирования и развития лидерских качеств в системе института государственной гражданской и военной службы Российской Федерации	146
Харитонов В. С.	
О некоторых правовых аспектах поступления в суворовские военные училища и обучения в них как формы добровольной подготовки граждан к военной службе	154
Противодействие коррупции в военной организации государства	
Зайков Д. Е.	
Специфика правового регулирования противодействия nepoтизму в трудовых отношениях	158
Ильин Ю. А.	
Организационно-правовые основы противодействия коррупции при осуществлении государственных закупок для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации	164
Правоохранительная деятельность. Прокурорский надзор. Судебная деятельность.	
Венчиков Д. А.	
Содержание и нормативное закрепление правоохранительных функций пограничных органов в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации	172
Лужин К. Н.	
Сравнительно-правовой анализ военных судов Российской Федерации и Республики Азербайджан	181
Махьянова Р. М.	
Содержание понятия тактики надзорной деятельности военного прокурора	186
Паршаков С. А.	
Надзорное сопровождение деятельности российских войск за рубежом: история и современность	192
Уголовное право и уголовный процесс. Криминология и криминалистика	
Афанасьева О. Р., Шиян В. И.	
Преступления против военной службы: состояние, динамика, структура и причины	197

Глухов Е. А., Евстратова Ю. А.	
О необходимости освободить командование от несвойственных обязанностей по расследованию преступлений	204
Колотушкин С. М., Лосева С. Н.	
Реконструкция взрывного устройства по следам его взрыва на месте происшествия	211
Оноколов Ю. П.	
Основную часть преступлений в войсках стали совершать военнослужащие-профессионалы	216
Суденко В. Е.	
Доминирующее значение субъективной стороны в преступлении	224

Уголовно-исполнительное право

Гнедова Н. П.	
Актуальные вопросы исполнения лишения свободы в отношении осужденных женщин	232
Лосева С. Н.	
Актуальные проблемы профилактики преступлений в воспитательных колониях	236
Масленников Е. Е., Горовой В. В.	
Типичные ситуации оказания осужденными противодействия законным требованиям администрации исправительного учреждения, действия сотрудников уголовно-исполнительной системы по его преодолению	240

Военные проблемы международного права. Зарубежное военное законодательство

Гагарин Е. О.	
Есть ли будущее у международного гуманитарного права?	244
Долгова А. И.	
Экстремизм и правовая основа реагирования на него	252
Кобец П. Н., Краснова К. А.	
Пограничные силы Государства Израиль: опыт и особенности обеспечения общественной безопасности, поддержания общественного порядка и борьбы с терроризмом	261
Овчаров О. А.	
Правовые основы деятельности военного духовенства Греции и Израиля (вопросы совершенствования правовой работы).....	269

Юбилейный выпуск журнала «Военное право» (от редакции)

Уважаемый читатель!

Вы читаете юбилейный — 50-й выпуск электронного журнала «Военное право». Как электронное научное издание журнал был зарегистрирован в качестве средства массовой информации в январе 2001 г. и вот уже восемнадцатый год выполняет благородную миссию служения законности и праву, правовому просвещению военнослужащих и иных граждан, популяризации научных знаний в области военно-правовой науки.

За этот период в издании опубликованы более 800 статей по самым различным проблемам военного права и иных отраслей юриспруденции. Авторами нашего журнала выступают как известные ученые-юристы, так и начинающие авторы, ищущие свой путь в юридической науке. Издание дало путевку в жизнь и в науку не одному десятку докторов и кандидатов юридических наук, профессоров и доцентов.

С 2017 г. ввиду существенного увеличения количества поступающих в редакцию статей мы перешли от ежеквартальной периодичности издания к выпуску шести номеров журнала в год.

Более 10 лет электронный журнал «Военное право» входит в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Издание включено систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ). По состоянию на июль 2018 г. в РИНЦ размещено 47 выпусков журнала «Военное право» с общим количеством статей – 770.

Основными принципами редакционной политики были и остаются высокое качество научных публикаций, открытость и неограниченный доступ ко всем выпусками журнала, бесплатность публикаций.

Ждем от вас новых статей по самым актуальным проблемам современного военного права и иных отраслей юридической науки.

К вопросу о силах обеспечения государственной безопасности и их компетенции

© Давыдов А. В.,

кандидат юридических наук,
Академия Федеральной службы охраны
Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы обеспечения такого компонента национальной безопасности Российской Федерации, как государственная безопасность. Автором в результате анализа исторических аспектов деятельности, а также компетенции специальных служб Российской Федерации определена их роль в обеспечении государственной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственная безопасность, специальные службы, государственная власть, государственное управление.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, в качестве одного из стратегических национальных приоритетов выступает государственная и общественная безопасность. Государственная безопасность, как представляется, с учетом ярко выраженной специфики объекта её обеспечения — государства — является самостоятельной составной частью (приоритетом, видом) национальной безопасности Российской Федерации.

Особенность государства как объекта обеспечения государственной безопасности наиболее ярко проявляется, если взглянуть на его сущность с точки зрения юридической науки, в рамках которой под государством понимается организация публичной (политической) власти в обществе, основной институт политической системы общества, совокупность официальных органов власти, властно-политическую организацию общества. Иными словами, ключевой сущностной составляющей понятия «государство» выступает власть. В словаре С. И. Ожегова «власть» раскрывается как право и возможность распоряжаться кем-нибудь или чем-нибудь, подчинять своей воле; политическое господство, государственное управление и органы его; лица,

облеченные правительственными, административными полномочиями¹. К понятию «власть» по сути очень близки понятия «управление» и «руководство»². Таким образом, понятие «власть» охватывает не только властвующие субъекты или субъекты управления (должностных лиц и органы власти), но и процесс властвования (управления, руководства).

Следовательно, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации такой компонент национальной безопасности как обеспечение безопасности государственной власти присутствует (хотя не в прямой постановке) и находится в составе государственной безопасности в качестве основной её составляющей.

Следует отметить, что необходимость обеспечения безопасности власти находит обоснование в научных и методических публикациях, где встречаются такие понятия (компоненты национальной безопасно-

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1987. С. 74.

² Под управлением понимается деятельность органов государственной власти; крупное подразделение какого-нибудь учреждения, крупное административное учреждение. Руководить — значит направлять чью-нибудь деятельность, быть во главе чего-нибудь. Руководство — это направляющая деятельность руководителя. (Там же. С. 726, 597).

сти), как «политическая безопасность», «обеспечение безопасности государственных институтов» и «кибернетическая безопасность».

Исходя из содержания Конституции Российской Федерации, публичная власть в России делится на два уровня — государственный уровень и уровень местного самоуправления. Как представляется, объектом обеспечения государственной безопасности выступает именно государственный уровень власти или государственная власть.

К основным субъектам обеспечения такой составной части национальной безопасности, как государственная безопасность, необходимо относить специальные службы. На сегодняшний день в научном дискурсе нет единого подхода к определению понятия «специальные службы» и, как следствие, к их составу. Не будем вдаваться в обзор дискурса о том, в чем состоит специальный характер в деятельности соответствующих служб. Скажем лишь, что к специальным службам, по нашему мнению, необходимо относить органы государственной власти, основное предназначение которых заключается в обеспечении безопасности государственной власти (т.е. безопасности жизнедеятельности субъектов государственного управления и процесса государственного управления), а также выполнения отдельных исключительно важных для обеспечения национальной безопасности задач. Исходя из данных критериев, к специальным службам необходимо отнести ФСБ России, СВР России, органы государственной охраны, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП).

Общее в функциональном предназначении специальных служб проистекает из истории становления, развития органов государственной безопасности СССР и их компетенции. Свообразным «прародителем» советских органов государственной безопасности является образованная 20 декабря 1918 г. Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК), основной задачей которой было удержать власть, завоеванную в результате Великой Октябрьской социалистической

революции. Для этого ВЧК наделялась исключительными полномочиями. Еще в феврале 1919 г. Центральный Комитет партии отмечал, что чрезвычайные комиссии *созданы, существуют и работают как прямые органы партии по её директивам и под её контролем* (выделено мной — А. Д.)¹.

В результате множества преобразований в органах государственной безопасности СССР (как с точки зрения организационной, так с позиций функциональной структуры) в 1954 г. был сформирован Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР (КГБ)², основная часть функций которого соответствует компетенции специальных служб Российской Федерации. Компетенция КГБ СССР, включая войска КГБ СССР (в том числе пограничные войска и войска правительственной связи), устанавливалась Законом СССР от 16 мая 1991 г. № 2159-1 «Об органах государственной безопасности в СССР».

Примечательно то, что в период существования СССР 20 декабря отмечался профессиональный праздник сотрудников органов государственной безопасности — День ВЧК-КГБ. В свою очередь именно 20 декабря Президентом Российской Федерации³ с 1996 г. установлен День работника органов безопасности Российской Федерации, который в качестве профессионального праздника отмечается личным составом СВР России, ФСБ России, органов государственной охраны и ГУСП. Можно говорить не только о преемстве компетенции, но и в значительной мере о преемстве профессиональных традиций соответствующих органов государственной власти.

Далее необходимо оговориться об органах власти, основная направленность которых на обеспечение безопасности государ-

¹ Цит. по: История советских органов государственной безопасности : учебник. М.: ВШ КГБ, 1977. С. 8).

² Впоследствии в 1978 г. КГБ при СМ СССР был преобразован в КГБ СССР без существенного изменения компетенции.

³ Указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 1995 г. № 1280 «Об установлении Дня работника органов безопасности Российской Федерации».

ственной власти на первый взгляд может вызвать некоторые сомнения – речь идет о ФСБ России и ГУСП.

ФСБ России как с точки зрения объема полномочий, так и применительно к численности её личного состава играет значительную роль среди специальных служб. Четыре из шести основных направлений деятельности органов ФСБ России, закрепленные в Федеральном законе «О Федеральной службе безопасности» (гл. II), имеют ярко выраженную направленность на обеспечение безопасности государственной власти. К ним относятся контрразведывательная деятельность, борьба с терроризмом, борьба с преступностью и разведывательная деятельность.

Контрразведывательная деятельность направлена на противодействие разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, по нанесению ущерба безопасности Российской Федерации. Как показывает история, задачей-максимум указанных специальных служб и организаций является перехват управления либо обеспечение гарантированного влияния на процесс государственного управления (осуществления государственной власти) в той или иной стране. Их воздействие на оборонный, научно-технический, экономический потенциал и т. п. страны является второстепенной задачей, то есть неким фоном или средством для решения обозначенной выше задачи-максимум.

Борьба с терроризмом как одно из основных направлений деятельности органов ФСБ России преимущественно обусловлено необходимостью обеспечения деятельности власти. Об этом свидетельствует сущность (направленность) терроризма, под которым понимается идеология насилия и практика воздействия на принятие решений *органами государственной власти* (выделено мной — А. Д.), органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий (ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму»).

Говоря о таком направлении деятельности органов ФСБ России, как борьба с преступностью, отметим, что значительная часть составов преступлений, дела о которых подследственны органам ФСБ России, закреплена в гл. 29 УК РФ (преступления против основ конституционного строя и безопасности государства). Представляется обоснованным мнение профессора С. В. Дьякова о том, что появление ст. 205 УК РФ (террористический акт) ставит вопрос о локальном системном изменении УК РФ, поскольку террористический акт является наиболее общественно опасной формой экстремизма, а нормы об ответственности за экстремизм (ст. 282, 282.1, 282.2) находятся в гл. 29 УК РФ¹. Таким образом, рассмотренное направление деятельности органов ФСБ России также преимущественно лежит в русле обеспечения безопасности государственной власти.

Пограничная деятельность — отдельный важный компонент служебной деятельности органов ФСБ России. В первые годы советской власти происходил сложный процесс определения ведомства, в чью компетенцию необходимо включить указанное направление деятельности государства. В частности, в разное время деятельность Главного управления пограничной охраны находилась в ведении Народного комиссариата финансов (с 30 марта 1918 г.), Народного комиссариата торговли и промышленности (с 29 июня 1918 года) и др. В результате окончательно государственные структуры, осуществляющие пограничную деятельность, Постановлением Совета Труда и Обороны от 27 сентября 1922 г. были закреплены в составе органов государствен-

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический, постатейный) / под ред. д.ю.н., профессора С. В. Дьякова, д.ю.н., профессора Н. Г. Кадникова. М.: Юриспруденция, 2013. Учитывая основную цель террористической деятельности, полагаем справедливой постановку вопроса о переносе иных составов преступлений террористической направленности, предусмотренных ст. 205.1 — 205.5 УК РФ из гл. 24 (преступления против общественной безопасности) в гл. 29 УК РФ (преступления против основ конституционного строя и безопасности государства).

ной безопасности¹. В 2003 г. Пограничная служба Российской Федерации также вошла в состав специальной службы — ФСБ России. Таким образом, как в советский период, так и в период новейшей истории России указанное направление деятельности в конечном итоге было отнесено к компетенции органов государственной безопасности (специальных служб).

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению исполнения Президентом Российской Федерации полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации, по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере (п. 1 Положения о ГУСП)². Задачи ГУСП в полной мере находятся в русле направлений деятельности по организации обороны страны, закрепленных в ст. 2 Федерального закона «Об обороне». Вместе с тем полагаем, что основное предназначение ГУСП заключается в обеспечении гарантированного и надежного государственного управления в военное время, то есть именно «управленческая» составляющая обороноспособности страны составляет предмет деятельности ГУСП. Вероятно, среди прочего по этой причине ГУСП со дня образования не входил в состав Министерства обороны. В частности, ГУСП с точки зрения компетенции является преемником 5-го управления Управления делами Совмина РСФСР, а Служба специальных объектов ГУСП — преемником 15-го Главного управления КГБ СССР.

Состав органов государственной безопасности СССР и их полномочия формировались в ключе обеспечения процесса государственного управления, в том числе в технической области. Высшим органам гос-

ударственной власти и их должностным лицам осуществить эффективное и оперативное управление невозможно без наличия надежной защищенной связи. Поэтому, например, с учетом недостатков в обеспечении связью политического руководства СССР в первый период Великой Отечественной войны станционная и линейная службы правительственной связи были сконцентрированы в НКВД СССР. В связи с этим, из состава Народного комиссариата связи и Главного управления связи Красной Армии в состав НКВД были переданы соответствующие подразделения. В результате в 1943 г. в составе органов государственной безопасности формируется по сути новый род войск — войска правительственной связи³. В настоящее время преемниками указанных войск являются соответствующие органы в составе ФСО России.

В связи с образованием Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации встал вопрос о возможности её отнесения к специальным службам и об определении её основного предназначения среди таких компонентов национальной безопасности, как оборона, государственная безопасность, общественная безопасность. Войска национальной гвардии с точки зрения приоритета в их компетенции сложно определить однозначно в сложившейся системе субъектов обеспечения указанных компонентов (стратегических национальных приоритетов) национальной безопасности. В значительной мере эта неопределенность вытекает из ст. 1 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», согласно которой указанные войска предназначены для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина. В свою очередь, Росгвардия является центральным органом управления войсками национальной гвардии. С учетом полномочий Росгвардии в це-

¹ Селезнев В. М. Актуальные проблемы пограничной истории России и СССР : монография. М. : Граница, 2008. С. 39 — 61.

² Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № 651 «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации».

³ История органов государственной охраны и подразделений специальной связи / под ред. В. Д. Тарасова. Голицыно : ГПИ ФСБ России, 2010. С. 246.

лом¹ (включая компетенцию войск национальной гвардии), представляется, что основное её предназначение лежит в русле обеспечения общественной безопасности.

Для того, чтобы определить роль специальных служб Российской Федерации в обеспечении безопасности государственной власти (государственного управления), необходимо проанализировать их компетенцию (полномочия, функции, задачи), которая закреплена в нормативных правовых актах.

С точки зрения кибернетики, М. С. Соколовым были выделены следующие четыре универсальных составляющих процесса управления:

1) силы управления — субъекты его осуществляющие (управляющая система), исполнительные органы;

2) информация управления, представляющая собой особый тип данных, необходимый для осуществления управления, включающий: данные об управляемом объекте, его состоянии, внешних воздействиях, действиях, произведенных исполнительными органами, управляющие команды;

3) средства управления — каналы связи и обратной связи, а также средства обработки информации управления (инфраструктура управления);

4) порядок или алгоритм управления — правила, на основе которых управляющая система обрабатывает информацию и вырабатывает команды управления².

Субъекты государственного управления играют среди указанных универсальных составляющих процесса управления главенствующую роль. Именно субъекты государственного управления (прежде всего административно-политическая элита) определяют содержание всех остальных составных частей процесса государственного управле-

ния. В связи с указанным выше, важную роль в обеспечении безопасности государственной власти играет обеспечение доступа лиц в состав правящей элиты, обеспечения её безопасности и процесса управленческой деятельности³.

В настоящее время лица, замещающие наиболее значимые государственные должности Российской Федерации, подлежат государственной охране (т. е. они выступают объектами государственной охраны). Так, в соответствии с Федеральным законом «О государственной охране» государственная охрана предоставляется Президенту Российской Федерации, который в течение срока своих полномочий не вправе отказаться от государственной охраны. В течение срока полномочий Президента Российской Федерации государственная охрана предоставляется членам его семьи, проживающим совместно с ним или сопровождающим его. Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, государственная охрана предоставляется в соответствии с федеральным законодательством⁴. Кроме того, государственная охрана предоставляется следующим лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации: Председателю Правительства Российской Федерации, Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Председателю Конституционного Суда Российской Федерации, Председателю

¹ Полномочия Росгвардии закреплены в Положении о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510.

² Соколов М. С. Кибернетическая безопасность: понятие, значение и эволюция от военных основ к самостоятельному виду безопасности // Военное право. 2012. № 1.

³ Не является откровением то, что процесс «разложения» административно-политической элиты той или иной страны зачастую взаимообусловлен перехватом государственного управления и влечет самые негативные последствия для народа. Так, отдельные авторы полагают, что отказ после смерти И. С. Сталина от контрразведывательного обеспечения деятельности руководства партии стал одним из важнейших факторов развала СССР (См., например: Панарин И. Н. Гибридная война: теория и практика. М.: Горячая линия — Телеком, 2017. С. 201 — 2013).

⁴ Федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

Верховного Суда Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации. По решению Президента Российской Федерации государственная охрана может быть предоставлена членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, федеральным государственным служащим и иным лицам.

Как представляется, нет необходимости много говорить об актуальности обеспечения персональной безопасности указанных лиц. История Российского государства содержит немало общеизвестных фактов покушений на его государственных и политических лидеров, в том числе действующих.

Следует отметить, что государственная охрана включает в себя также защиту охраняемых объектов, т. е. среди прочего зданий, строений и сооружений, в которых размещены соответствующие органы государственной власти, а также постоянно или временно пребывают объекты государственной охраны.

В качестве источников возникновения угроз объектам государственной охраны и охраняемым объектам выделяют природу, человека и созданных им техники и технологии. И именно человек порождает наибольшее число опасностей. В зависимости от степени общественной опасности угрозы делят на криминогенные (террористические, экстремистские, посягательство на жизнь государственного деятеля, угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью) и некриминогенные (психологические, информационные)¹.

Далее в таблице, составленной автором, приведена компетенция специальных служб по обеспечению безопасности государственной власти (т.е. жизнедеятельности субъектов государственного управления и процесса государственного управления), которая закреплена в нормативных правовых актах, не содержащих информацию ограниченного доступа.

В данной таблице отражен не весь объём компетенции соответствующих органов в государственной власти, однако значительная часть не упомянутых выше основных полномочий (функций, задач) специальных служб также могут найти отражение в указанной таблице.

В заключении рассуждения о силах обеспечения государственной безопасности и их компетенции можно сделать ряд выводов.

1. Обеспечение безопасности государственной власти (жизнедеятельности субъектов государственного управления и процесса государственного управления) является важнейшей составной частью государственной безопасности как составной части национальной безопасности Российской Федерации.

2. Специальные службы Российской Федерации — ФСБ России, СВР России, органы государственной охраны и ГУСП — с точки зрения основного предназначения служебной деятельности (компетенции) выступают преемниками органов государственной безопасности СССР.

3. Основное предназначение ФСБ России, СВР России, органов государственной охраны и ГУСП заключается в обеспечении безопасности государственной власти, в связи с чем указанные органы государственной власти выступают основными субъектами обеспечения государственной безопасности.

Библиография

1. Блатин, С. В. Национальная безопасность Российской Федерации и участие в ее обеспечении органов государственной охраны / С. В. Блатин. — Орел: Академия ФСО России, 2013. — 122 с.

2. История органов государственной охраны и подразделений специальной связи / Под ред. В. Д. Тарасова. — Голицыно: ГПИ ФСБ России, 2010. — 330 с.

3. История советских органов государственной безопасности: учебник. / В. В. Коровин, Н. А. Дорошенко, В. В. Иванов и др. — М.: ВШ КГБ, 1977. — 637 с.

4. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (научно-практический, постатейный) / Под ред. д.ю.н., профессора С. В. Дьякова, д.ю.н., профессора Н. Г. Кадникова. — М.: Юриспруденция, 2013.

¹ Блатин С. В. Национальная безопасность Российской Федерации и участие в ее обеспечении органов государственной охраны. Орел: Академия ФСО России, 2013. С. 33.

5. Панарин, И. Н. Гибридная война : теория и практика / И. Н. Панарин. — М. : Горячая линия — Телеком, 2017. — 402 с.

6. Селезнев, В. М. Актуальные проблемы пограничной истории России и СССР : монография / В. М. Селезнев. — М. : Граница, 2008. — 446 с.

7. Соколов, М. С. Кибернетическая безопасность: понятие, значение и эволюция от военных основ к самостоятельному виду безопасности / М. С. Соколов // Военное право. — 2012. — № 1.

Таблица

**Компетенция специальных служб по обеспечению безопасности
государственной власти**

№ п/п	Составляющие государственного управления	
	Специальная служба	Компетенция
1	Силы управления	
1.1	ФСО России	Федеральный закон «О государственной охране» (ст. 13) Прогнозирование и выявление угрозы безопасности объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы; обеспечение безопасности объектов государственной охраны; участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом; обеспечение защиты охраняемых объектов; выявление, предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах и на трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны; обеспечение защиты персональных данных объектов государственной охраны и членов их семей.
1.2	ФСБ России	Положение о ФСБ России ¹ Организация участия органов безопасности в обеспечении безопасности объектов государственной охраны на государственной границе в пределах приграничной территории; обеспечение осуществления в пределах своих полномочий контрразведывательных и иных мер по обеспечению безопасности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация и осуществление борьбы с терроризмом и обеспечение борьбы с диверсионной деятельностью; организация в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с коррупцией, а также противодействия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти.
1.3	ГУСП	Положение о ГУСП Организация обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации; осуществление мобилизационной подготовки и организации обеспечения мобилизации Администрации Президента Российской Федерации.
1.4	Органы внешней разведки (в т. ч. СВР России)	Федеральный закон «О внешней разведке» (ст. 6)

¹ Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

№ п/п	Составляющие государственного управления	
	Специальная служба	Компетенция
		Обеспечение безопасности командированных за пределы территории Российской Федерации граждан Российской Федерации, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, и находящихся с ними членов их семей.
2.	Информация управления	
2.1	Органы внешней разведки (в т. ч. СВР России и соответствующие органы ФСБ России)	Федеральный закон «О внешней разведке» (ст. 2)
		Осуществление разведывательной деятельности с целью обеспечения Президента Российской Федерации, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях.
2.2	ФСО России	Положение о ФСО России ¹
		Обеспечение Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, должностных лиц Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, иных государственных органов правовой информацией, информацией о результатах мониторинга социально-экономических и общественно-политических процессов, происходящих в Российской Федерации, осуществляемого, в том числе на основе данных социологических и экспертных исследований, проводимых ФСО России; участие в формировании государственных информационных ресурсов; участие в обеспечении доступа государственных органов и организаций к внутренним и внешним информационным ресурсам (включая зарубежные), содержащимся в информационных системах.
2.3	ФСБ России	Положение о ФСБ России
		Информирование Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, а также по их поручениям – федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации об угрозах безопасности Российской Федерации.
3	Средства управления (инфраструктура управления)	
3.1	ФСБ России	Положение о ФСБ России
		Организация в пределах своих полномочий обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и её учреждениях за рубежом.
3.2	ФСО России	Положение о ФСО России, Федеральный закон «О государственной охране» (абз. 6 ст. 4)
		Информационно-технологическое обеспечение, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных сетей, предназначенных для обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Управления делами Президента Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации; участие в обеспечении информационного взаимодействия самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации и иных государственных органов. К мерам по осуществлению государственной охраны, реализация которых возложена на органы государственной охраны, в частности, относится организация связи для нужд органов государственной власти, обеспечение надежного функционирования и информационной безопасности связи при ее предоставле-

¹ Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».

№ п/п	Составляющие государственного управления	
	Специальная служба	Компетенция
		нии Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, иным государственным органам, в том числе в военное время и при чрезвычайных ситуациях.
3.3	ГУСП	<p>Положение о ГУСП¹</p> <p>Организация функционирования пунктов управления государством и Вооруженными Силами Российской Федерации, иных специальных объектов мобилизационного назначения, отнесенных к ведению ГУСП (далее — специальные объекты), объектов их инфраструктуры;</p> <p>поддержание специальных объектов в готовности к использованию по назначению;</p> <p>создание, хранение и освежение неприкосновенных запасов материально-технических средств, необходимых для функционирования специальных объектов;</p> <p>организация обеспечения работы, жизнедеятельности и безопасности должностных лиц в период их пребывания на специальных объектах в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.</p>
4	Порядок или алгоритм управления	
4.1	ФСБ России	<p>Положение о ФСБ России</p> <p>Организация оказания содействия федеральным органам государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации мер, осуществляемых в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;</p> <p>выработка на основе прогнозов развития политической, социально-экономической и криминогенной обстановки в стране предложения по предупреждению и нейтрализации угроз безопасности Российской Федерации.</p>
4.2	ФСО России	<p>Положение о ФСО России</p> <p>обеспечение функционирования и развития системы ситуационных центров Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации и иных ситуационных центров, находящихся в ведении ФСО России, а также программно-технических комплексов для приемных Президента Российской Федерации в г. Москве, федеральных округах и субъектах Российской Федерации;</p> <p>оказание методической и иной помощи в создании ситуационных центров государственных органов, обеспечение их информационного взаимодействия.</p>

On the issue of state security forces and their competencies

© Davydov A. V.,
candidate of legal sciences, Academy of the Federal
security service of the Russian Federation

Annotation. The article deals with the issues of ensuring such a component of the national security of the Russian Federation as state security. The author, because of the analysis of historical aspects of activity and competence of special services of the Russian Federation, defines their role in ensuring state security.

Key words: national security, state security, special services, public administration.

¹ Указанные задачи возлагаются главным образом на Службу специальных объектов ГУСП.

Система правового регулирования борьбы с терроризмом

© Долгова А. И.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

Аннотация. В статье анализируется система правовых актов о борьбе с терроризмом, показывается многоаспектность контртеррористической деятельности.

Ключевые слова: терроризм; система правового реагирования на терроризм, контртеррористическая деятельность, международные и российские правовые акты о борьбе с терроризмом.

Рецензент — О. В. Дамаскин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Борьба с терроризмом, как и с преступностью вообще — это сложная система информационно-аналитической, предупредительной, правоохранительной, правозаставительной и иных видов деятельности. Ее обеспечивает системный характер правового регулирования.

Ст. 1 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» предусматривает, что «правовую основу противодействия терроризму составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты других федеральных органов государственной власти».

К борьбе с терроризмом в Российской Федерации и сотрудничеству России с другими государствами в этой борьбе, относится следующая система документов:

— Организации Объединенных Наций, как Генеральной Ассамблеи, так и Совета Безопасности ООН (конвенции, декларации, резолюции и др.);

— региональных международных организаций, участницей которых является Российская Федерация (Совета Европы, Содружества Независимых Государств, Шан-

хайской организации сотрудничества и других);

— двусторонние международные договоры Российской Федерации;

— законы Российской Федерации,

— указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства России и иные нормативные правовые акты Российской Федерации¹.

В иерархии международно-правовых документов наивысшее место занимают документы ООН как глобальной международной организации. Именно в документах ООН отражаются общепризнанные принципы и нормы международного права. При этом в процессе правоприменения следует учитывать положения Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

Что касается российского антитеррористического законодательства, то в девяностых годах XX — начале XXI в. в России оно интенсивно развивалось. Впервые 25 июля 1998 г. был принят Федеральный закон № 35-ФЗ «О борьбе с терроризмом». В

¹ См.: Комментированный сборник международных и российских правовых актов о борьбе с терроризмом / под ред. доктора юридических наук, профессора Долговой А. И., кандидата юридических наук В. В. Милинчук. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2007.

данный закон в период его действия были внесены многочисленные изменения. 6 марта 2006 г. принят новый Федеральный закон № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». В соответствии со ст. 26, 27 этого закона с 1 января 2007 г. все положения прежнего закона утратили силу. В новый закон продолжают вноситься изменения¹, которые следуют постоянно отслеживать.

Нормы, посвященные терроризму и борьбе с ним, содержатся в значительном числе законов, к которым можно отнести следующие законодательные акты.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает обстоятельства введения чрезвычайного положения и относит в п. «а» ст. 3 к таким обстоятельствам «попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, *террористические акты*, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и *деятельность незаконных вооруженных формирований*, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления».

В соответствии со ст. 12 данного закона в качестве мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения, предусматривается, в том числе продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

Федеральный конституционный закон 30 января 2001 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» в п. 1 ст. 3 предписывает, в частности, следующее: «В соответствии с частью 2 статьи 87 Конституции Российской Федерации основанием для введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях является агрессия против Российской Федерации или непосредственная угроза агрессии». В п. 2 ст. 3 отмечается, что «в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права актами агрессии против Российской Федерации независимо от объявления иностранным государством (группой государств) войны Российской Федерации признаются в том числе: «действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации; засылка иностранным государством (группой государств) или от имени иностранного государства (группы государств) вооруженных банд, групп, иррегулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против Российской Федерации, равносильные указанным в настоящем пункте актам агрессии».

Актами агрессии против Российской Федерации могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН, равносильные указанным выше актам агрессии».

Согласно ст. 9 данного Федерального конституционного закона для обеспечения режима военного положения в порядке, установленном нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, могут быть привлечены Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и другие органы, в том числе для пресечения деятельности не-

¹ По состоянию на май 2018 г. он действовал в редакции от 6 июля 2016 г. с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 1 января 2017 г.

законных вооруженных формирований, террористической и диверсионной деятельности.

Законодатель широко определяет полномочия Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Так, п. 5 ст. 8 Федерального закона 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» устанавливает, что в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» Президент вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, осуществляет полномочия в области обеспечения режима чрезвычайного положения; принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации меры по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму.

От режимов чрезвычайного положения и военного положения, следует отличать режим контртеррористической операции, предусмотренный Федеральным законом «О противодействии терроризму». Данный закон отражает сложные ситуации террористических деяний и антитеррористической деятельности, систему и категории участников борьбы с терроризмом.

В соответствии с п. 5 ст. 3 данного закона контртеррористическая операция — 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. В п. 6 ст. 3 говорится об антитеррористической защищенности объекта (территории): это состоянии защищенности здания, строения, сооружения, иного объекта, места массового пребывания людей, препятствующее совершению террористического акта.

Значимы положения статей 12 — 17 рассматриваемого закона о контртеррористической операции. Ст. 12 устанавливает, что контртеррористическая операция проводится для пресечения террористического

акта, если его пресечение иными силами или способами невозможно.

Кроме того, в ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» Федеральным законом от 3 мая 2011 г. № 96-ФЗ введена часть пятая об уровнях террористической опасности: «В целях своевременного информирования населения о возникновении угрозы террористического акта и организации деятельности по противодействию его совершению, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и органами, формируемыми в соответствии с частями 4 и 4.1 настоящей статьи, могут устанавливаться уровни террористической опасности, предусматривающие принятие не ограничивающих прав и свобод человека и гражданина дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства. Порядок установления уровней террористической опасности и содержание дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства определяются Президентом Российской Федерации.

Указанные дополнительные меры не должны ограничивать права и свободы человека и гражданина. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Часть 5 ст. 5 предусматривает введение дополнительных антитеррористических мер не федеральным законом — они определяются Президентом Российской Федерации.

Изложенные правовые нормы о специальных режимах необходимо иметь в виду, ибо важно точно в правовом отношении оценивать складывающуюся в результате действий террористов и их организаций обстановку. В девяностых годах XX в. длительное время ситуации в Чеченской Республике давались разные правовые оценки

Государственной Думой, Советом Федерации, в документах Президента России: и в понятии преступности и борьбы с ней, и в иных понятиях: вооруженный конфликт, дестабилизация социально-политической ситуации, боевые действия и т.д.¹ Это отражалось на точности и своевременности принятия решений, усугубляло ситуацию и привело к применению вооруженных сил.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» содержит статьи о применении вооруженных сил и пресечении террористических актов в воздушной и водной средах: ст. 6 «Применение Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом»; ст. 7 «Пресечение террористических актов в воздушной среде»; ст. 8. «Пресечение террористических актов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства»; ст. 9 «Участие Вооруженных Сил Российской Федерации в проведении контртеррористической операции»; ст. 10. «Выполнение Вооруженными Силами Российской Федерации задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации».

В рассматриваемом законе значительное внимание уделено минимизации его последствий:

— ст. 18 называется «Возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта»;

— ст. 19. «Социальная реабилитация лиц, пострадавших в результате террористического акта, и лиц, участвующих в борьбе с терроризмом» в ч. 2 устанавливает: «Для лиц, указанных в статье 20 настоящего Федерального закона, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации помимо социальной реабилитации могут быть предусмотрены реабилитационные мероприятия иного характера»;

— ст. 20. «Категории лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, подлежащих правовой и социальной защите» предусматривает, что «лица, участвующие в борьбе с терроризмом, находятся под защитой государства и подлежат правовой и социальной защите», перечисляются категории таких лиц и отмечается, что социальная защита лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, осуществляется с учетом правового статуса таких лиц, устанавливаемого федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Значимыми являются ст. 21 «Возмещение вреда лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, и меры их социальной защиты», а также ст. 23 «Льготное исчисление выслуги лет, гарантии и компенсации лицам, участвующим в борьбе с терроризмом».

Нормы, касающиеся терроризма и реагирования на него, содержатся также в другом комплексном Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Ст. 1 данного закона предусматривает, что к экстремистской деятельности (экстремизму) в том числе относятся публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность.

Существенны положения Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». В соответствии с ее ст. 3 финансирование терроризма — это предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ, либо для финансирования или иного материального обеспечения лица в целях совершения им хотя бы одного из указанных преступлений, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования или преступного

¹ См. подробнее: Организованный терроризм и организованная преступность / Редкол.: Астанин В. В., Дзюба Д. И., Долгова А. И. (Отв. ред.), Казаков Р. Ю. М.: Рос. криминолог. ассоц., 2002.

сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений.

В соответствии п. 2.1 ст. 6 данного закона основаниями для включения организации или физического лица в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, являются:

1) вступившее в законную силу решение суда Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с ее причастностью к экстремистской деятельности или терроризму;

2) вступивший в законную силу приговор суда Российской Федерации о признании лица виновным в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360 и 361 УК РФ;

3) вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.1 КоАП РФ;

4) решение Генерального прокурора Российской Федерации, подчиненного ему прокурора или федерального органа исполнительной власти в области государственной регистрации (его соответствующего территориального органа) о приостановлении деятельности организации в связи с их обращением в суд с заявлением о привлечении организации к ответственности за экстремистскую деятельность;

5) процессуальное решение о признании лица подозреваемым в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360 и 361 УК РФ;

6) постановление следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220,

221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360 и 361 УК РФ;

7) составленные международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом, или уполномоченными ими органами и признанные Российской Федерацией перечни организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями или террористами.

8) признаваемые в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами приговоры или решения судов и решения иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность.

В п. 2.2. ст. 6 данного Федерального закона предусматриваются следующие основания для исключения организации или физического лица из перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму:

1) отмена вступившего в законную силу решения суда Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с ее причастностью к экстремистской деятельности или терроризму и прекращение производства по делу;

2) отмена вступившего в законную силу приговора суда Российской Федерации о признании лица виновным в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360 и 361 УК РФ, и прекращение производства по уголовному делу в отношении данного лица по основаниям, дающим право на реабилитацию;

3) отмена вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.1 КоАП РФ, либо изменение указанного постановления, предусматривающее исключение административной

ответственности за данное административное правонарушение;

4) отмена решения Генерального прокурора Российской Федерации, подчиненного ему прокурора или федерального органа исполнительной власти в области государственной регистрации (его соответствующего территориального органа) о приостановлении деятельности организации в связи с привлечением к ответственности за экстремистскую деятельность;

5) прекращение уголовного дела или уголовного преследования в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360 и 361 УК РФ;

6) исключение организации или физического лица из составляемых международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом, или уполномоченными ими органами и признанных Российской Федерацией перечней организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями или террористами;

7) отмена признаваемых в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами приговоров или решений судов и решений иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность;

8) наличие документально подтвержденных данных о смерти лица, включенного в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;

9) наличие документально подтвержденных данных о погашении или снятии судимости с лица, осужденного за совершение хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 280.1, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 360 и 361 УК РФ;

9) наличие документально подтвержденных данных об истечении срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.1 КоАП РФ.

Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» в ст. 13.1 предусматривает контроль в целях недопущения, в том числе, финансирования терроризма: «кредитная организация, с которой у банковского платежного агента заключен договор об осуществлении деятельности по приему платежей физических лиц, обязана осуществлять контроль за соблюдением банковским платежным агентом порядка осуществления приема платежей физических лиц в соответствии с правилами осуществления расчетов в Российской Федерации, установленными Банком России, требований настоящей статьи и законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». В данной статье наряду с другими мерами предусмотрено, что банковский платежный агент в соответствии с требованиями законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в установленных случаях должен проводить идентификацию физического лица, осуществляющего платеж.

Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» в п. 3 ст. 44 относит к одному из показателей оценки финансовой устойчивости банка; группу показателей качества управления банком, включая показатели, характеризующие систему управления рисками, состояние внутреннего контроля, в том числе в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также качество бизнес-планирования; группу показателей прозрачности структуры собственности.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении ино-

странных граждан в Российской Федерации» предусматривает, что разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное разрешение аннулируется в том числе в случаях если данный иностранный гражданин:

1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации;

2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность.

В соответствии со ст. 4 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» не подлежат реабилитации лица, в том числе обоснованно осужденные судами, а также подвергнутые наказаниям по решению несудебных органов, в делах которых имеются достаточные доказательства по обвинению в совершении террористическом акте, диверсии; военные преступления, преступления против мира, против человечности и против правосудия.

Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107-1 о реабилитации репрессированных народов среди оснований признания народов репрессивными указывает установление режима террора и насилия в местах спецпоселения.

Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» устанавливает, что в государственную тайну составляют, в том числе сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму и в области обеспечения безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты:

— о силах, средствах, об источниках, о методах, планах и результатах разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности и деятельности по противодействию терроризму, а также

данные о финансировании этой деятельности, если эти данные раскрывают перечисленные сведения;

— о силах, средствах, об источниках, о методах, планах и результатах деятельности по обеспечению безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты, данные о финансировании этой деятельности, если эти данные раскрывают перечисленные сведения, а также отдельные сведения об указанных лицах;

— о мерах по обеспечению защищенности критически важных объектов и потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации от террористических актов;

— о результатах финансового мониторинга в отношении организаций и физических лиц, полученных в связи с проверкой их возможной причастности к террористической деятельности.

Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» содержит несколько положений о терроризме и контртеррористической операции. Так, в соответствии со ст. 4 не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, и материалов, содержащих нецензурную брань. Запрещается, в том числе, распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности», без указания на

то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена.

Порядок сбора информации журналистами на территории (объекте) проведения контртеррористической операции определяется руководителем контртеррористической операции». При освещении контртеррористической операции запрещается распространение в средствах массовой информации сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения такой операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей. Сведения о сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие в проведении такой операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористического акта, и о членах семей указанных лиц могут быть преданы огласке в соответствии с законодательными актами Российской Федерации о государственной тайне и персональных данных».

Федеральный закон «О транспортной безопасности» в п. 6 ст. 4 предусматривает обеспечение защиты от актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов, зданий, строений, сооружений, не отнесенных в соответствии с данным Федеральным законом к объектам транспортной инфраструктуры, и объектов, строительство которых не завершено и которые расположены в границах (на территории) объектов транспортной инфраструктуры, осуществляется с учетом категории соответствующего объекта транспортной инфраструктуры. Порядок обеспечения защиты таких объектов от актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов, определяется планом обеспечения транспортной безопасности соответствующего объекта транспортной инфраструктуры.

Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» содержит следующие нормы о террористах:

— в ст. 33 предусматривает, что отдельно от других подозреваемых и обвиняемых содержатся в том числе подозреваемые и обвиняемые в совершении следующих преступлений, предусмотренных УК РФ: терроризм; захват заложников; организация незаконного вооруженного формирования; бандитизм; организация преступного сообщества (преступной организации);

— ст. 48 устанавливает режим особых условий в местах содержания под стражей.

Ст. 14.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» называется «Погребение лиц, смерть которых наступила в результате пресечения их террористической акции» и предусматривает особый порядок погребения террористов: «Погребение лиц, уголовное преследование в отношении которых в связи с их участием в террористической деятельности прекращено из-за их смерти, наступившей в результате пресечения данной террористической акции, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Тела указанных лиц для захоронения не выдаются, и о месте их захоронения не сообщается».

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 8-П нормы указанной статьи признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 марта 2003 г. № 164 утверждено Положение о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта.

Библиография

1. Комментированный сборник международных и российских правовых актов о борьбе с терроризмом / под ред. доктора юридических наук, профессора Долговой А. И., кандидата юридических наук В. В. Милинчук. — М.: Российская криминологическая ассоциация, 2007.

2. Организованный терроризм и организованная преступность / Редкол.: Астанин В. В., Дзюба Д. И., Долгова А. И. (Отв. ред.), Казаков Р. Ю. — М.: Рос. криминолог. ассоц., 2002. — 304 с.

The system of legal regulation of the fight against terrorism

© Dolgova A. I.,

doctor of law, Professor, honored lawyer of the RSFSR,
chief researcher of the Institute of state and law of RAS

Annotation. The article analyzes the system of legal acts on combating terrorism, shows the diversity of counter-terrorism activities.

Key words: terrorism; system of legal response to terrorism, counter-terrorism activity, international and Russian legal acts on fight against terrorism.

К вопросу о правовом обеспечении национальной безопасности Российской Федерации

© Мещангина Е. И.,

кандидат исторических наук, доцент,
научный сотрудник Военного университета

Аннотация. В статье раскрывается сущность правовой природы национальной безопасности Российской Федерации в условиях развития военного образования.

Ключевые слова: национальная безопасность, устойчивое развитие, личность, общество, государство, стратегия, военное образование.

Рецензент — А. Г. Мусеибов, доктор юридических наук, доцент.

В настоящее время понятие «национальная безопасность Российской Федерации» получило широкое распространение. Это объясняется тем, что угрозы национальной безопасности России занимают важное место в политической жизни страны.

Все события, которые происходят в мире, сопровождаются динамичностью социального развития и социального прогресса, которые являются процессом глобализации. Согласно точке зрения ученых, в процесс глобализации вовлечены все народы и государства, независимо от уровня развития, культурных традиций, религиозных представлений, убеждений. Необходимо отметить, что сегодня особое внимание к процессу глобализации обращается со стороны общественности и государственных структур, потому что этот процесс «... развивается стремительно, лавинообразно и непредсказуемо...»¹ и полностью разрушает естественную среду обитания человека.

В мире появилось много новых проблем, которые человечество еще не осознало и не научилось решать их в соответствии с новыми реальностями. Все это привело к проблемам глобального масштаба, решение которых зависит от уровня развития отдельного государства и от существования самого человека. Ускоренная поляризация мира привела к нестабильности и к конфликтам, которые не только отрицательно

повлияли на военный потенциал европейских стран, но создали очаги противостояния. И поэтому, можно сказать, что с одной стороны, глобализация ускоряет развитие цивилизации, а с другой стороны, порождает угрозы национальной и глобальной безопасности. Иными словами, перед мировым сообществом появились проблемы по обеспечению безопасности жизни на земле.

Между тем, необходимо отметить, что в действующих законах Российской Федерации используется понятие «государственная безопасность» и понятие «национальная безопасность». Однако, в Конституции Российской Федерации понятие «национальная безопасность» отсутствует и в ней говорится о «государственной безопасности, или о «безопасности государства». Кроме того, следует отметить, что сегодня нет единого мнения среди исследователей по ключевым понятиям, которые необходимо более глубоко осмыслить для изучения проблем безопасности. И вместе с тем, все современные определения не противоречат друг другу, а наоборот дополняют, развивают, конкретизируют и углубляют общее представление о безопасности как социальном явлении. Следует отметить, что сегодня нельзя принижать смысл понятия «безопасность» до защищенности и защиты, потому что ее целью является создание благоприятных условий для жизнедеятельности человека.

Обеспечение национальной безопасности является одной из главных задач на современном этапе развития России. Поэтому очень важно, чтобы не только отсутствова-

¹ Афанасьев А. Н. Глобализация силы или глобализация права? // Юридический мир. 2008. № 3. С. 20 — 23.

ли угрозы негативного воздействия, но и сохранялась полноценная способность государства адекватно реагировать на эти угрозы. В связи с этим возникает задача по обеспечению национальной безопасности. Решение этой сложной задачи зависит от различных компонентов: информационных, материальных, организационных и т.д.

Сегодня обеспечение национальной безопасности невозможно без военной силы, которая способна обеспечить национальную безопасность страны. Динамичное развитие Вооруженных Сил России является важным приоритетом внешней политики государства, а военное образование становится одним из основных ресурсов в обеспечении национальной безопасности.

Несмотря всю сложность в определении факторов угрозы, необходимо отметить, что угроза должна соответствовать адекватности безопасности, т.к. безопасность представляет собой комплексное собирательное явление, которое влияет на обеспечение национальной безопасности. Безусловно, под обеспечением национальной безопасности страны понимается система мер, которые состоят из политической, экономической и организационной направленности. Они не только отвечают законным интересам личности, общества и государства, но и являются приоритетными направлениями политики государства. Поэтому представляется необходимым определение основных задач по обеспечению национальной безопасности, среди которых сохранение основ конституционного строя или обороноспособности страны выступает наиболее важной задачей. Иными словами, разрушение основ конституционного строя или обороноспособности страны является прямой угрозой, направленной на подрыв основ национальной безопасности и требует принятия конкретных действий по устранению этой угрозы.

Кроме того, к угрозам национальной безопасности в XXI в. относится дифференциация уровня жизни населения, терроризм, коррупция, миграционные процессы, сокращение промышленного производства и т.д. И поэтому сегодня особое внимание уделяется правовому обеспечению нацио-

нальной безопасности в России. Это объясняется тем, что национальная безопасность не только определяет уровень защиты национальных интересов от внешних и внутренних угроз, но и обеспечивает прогрессивное развитие личности, общества и государства. Исходя из этого, обеспечение национальной безопасности должно быть тесно связано с задачами устойчивого развития страны. Необходимо подчеркнуть, что устойчивое развитие должно отвечать требованиям времени и влиять на развитие России. Кроме того, принципиальная важность устойчивого развития определяется как в государственных приоритетах страны, так и в стратегии социально-экономического развития. Это обеспечивает безопасность устойчивое развитие, которое продолжительно по времени и может рассматриваться в долгосрочной перспективе. И эффективное противодействие современным угрозам не только становится гарантией защиты национальных интересов, но и всестороннего обеспечения безопасности российских граждан.

Следует отметить, что значение безопасности заключается в том, что она активно влияет на формирование и развитие различных сфер жизнедеятельности человека. При этом необходимо отметить, что высокий уровень развития страны способствует возможностям для обеспечения своей безопасности, т.е. успехи в развитии страны увеличивают возможности обеспечения безопасности, а провалы уменьшают уровень безопасности. Это, с одной стороны, может привести к появлению новых, а с другой стороны, — к обострению старых угроз. И эффективное противодействие угрозам не только становится гарантией защиты национальных интересов, но и всестороннего обеспечения безопасности граждан.

Большинство принятых документов в сфере обеспечения национальной безопасности включает в себя юридические принципы и нормы, которые регулируют общественные отношения в этой сфере в соответствии с потребностями человека. И с учетом этого, можно сказать, что сегодня обеспечение национальной безопасности в

России неразрывно связано с обеспечением защиты национальных интересов в соответствии со Стратегией национальной безопасности.

Законодательное обеспечение национальной безопасности заключается в том, чтобы создать условия для более полноценного функционирования России в современном мире, в котором не только все стремительно меняется, но и появляются модели партнерства и сотрудничества. Безусловно, появление законов, содержание которых затрагивает вопросы национальной безопасности, позволяет рассматривать политику государства, как политику, направленную на формирование новой парадигмы национальной безопасности.

Принятие Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. можно рассматривать как новую версию российской концепции перехода к устойчивому развитию, потому что в ней подчеркнуто, что она определяет политику обеспечения национальной безопасности России. Кроме того, необходимо отметить, что важную роль в обеспечении национальной безопасности играют: человек, гражданин, общественные движения, организации и т.д.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. говорится о том, что «на обеспечение национальных интересов Российской Федерации негативное влияние будут оказывать вероятные рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях, противоречия между основными участниками мировой политики, угроза распространения оружия массового уничтожения и его попадания в руки террористов, а также совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий»¹. Иными словами, Стратегия национальной безопасности не только расширяет перечень разновидностей безопасности, но также определяет основы обеспе-

чения национальной безопасности в России.

Кроме того, необходимо отметить, что сегодня усиление глобального информационного противоборства, возрастание угрозы стабильности индустриальных и развивающихся стран мира, их социально-экономическому развитию и демократические институты способствуют развитию сепаратизма, ксенофобии, националистических настроений, насильственного экстремизма и религиозного радикализма. Вместе с тем обостряется демографическая ситуация в мире, появляются экологические проблемы, возрастают угрозы, связанные с миграцией, наркоторговлей и торговлей людьми. Следует признать, что все это создает неблагоприятные условия для мирного сосуществования всего человечества. И поэтому для устранения перечисленных проблем требуется модернизация системы национальной безопасности в России. Важным условием является создание надежной законодательной базы обеспечения национальной безопасности.

Именно в этих условиях проблема обеспечения национальной безопасности России заставляет по-новому переосмыслить роль, которую играют Вооруженные Силы в современном обществе. Сегодня они не только выступают гарантом дальнейшего и успешного развития страны, но и являются важнейшим элементом политической системы общества, т.к. обеспечивают стабильность и преемственность власти. Следует отметить, что Вооруженные Силы Российской Федерации выступают символом государственности в стране.

Таким образом, сложные социально-экономические и политические процессы, происходящие в стране, ставят не только новые задачи перед Вооруженными Силами России, но и обуславливают необходимость их коренного реформирования и модернизации. Говоря о необходимости новых подходов к военному строительству, необходимо отметить, что России нужна инновационная армия, в которой к профессионализму, техническому кругозору и компетентности военнослужащих предъявляются требования современного уровня. Иными

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

словами, для повышения эффективности противодействия современным угрозам общественной и национальной безопасности необходимо внедрять новые технические системы и применять полученные знания в жизни. В связи с этим можно отметить, что без квалифицированных военных специалистов, обладающих профессиональной компетенцией, невозможна защита прав и интересов граждан, общества и государства от различных угроз, а также укрепление правопорядка в стране. В связи с этим перед системой военного образования сегодня встает важная задача по подготовке кадров для обеспечения национальной безопасности России.

Необходимо отметить, что военным делом должны заниматься люди, которые получили современное качественное образование и готовы решать боевые задачи, причем решать их самым эффективным образом. Воинские формирования активно участвуют в обеспечении национальной безопасности государства на основе законов Российской Федерации. И поэтому являются неотъемлемой составной частью системы обеспечения национальной безопасности.

Следует отметить, что сегодня в России сформирована правовая база обеспечения национальной безопасности страны, которая регулирует эту сферу и устраняет возникшие противоречия в новом законодательстве. Перспективы развития системы

национальной безопасности Российской Федерации неразрывно связаны с необходимостью совершенствования военного образования. Военное образование является уникальным социальным явлением и с момента своего зарождения постоянно привлекает к себе внимание ученых и практиков, а также представителей разных отраслей знаний, социальных сфер и государственных ведомств. Многие из них считают, что с помощью военного образования можно не только влиять на будущее армии и государства, но и обеспечивать национальную безопасность, т.к. именно военное образование задает определенное направление развитию общества, цивилизации и глобальным процессам.

Библиография

1. Афанасьев, А. Н. Глобализация силы или глобализация права? / А. Н. Афанасьев // Юридический мир. — 2008. — № 3. — С. 20 — 23.
2. Воробьев, Ю. Л. Комплексная безопасность человека / Ю. Л. Воробьев, В. А. Акимов, Ю. И. Соколов. — М., 2011.
3. Кардашова, И. Б. Укрепление конституционных основ национальной безопасности России / И. Б. Кардашова // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2013. — № 5 (37).
4. Мансуров, Г. З. Новый закон о безопасности и старые проблемы законодательства о безопасности / Г. З. Мансуров // Управленец. — 2011. — № 1 — 2 (17 — 18).

To a question of legal support of national security of the Russian Federation

Meshchangina E. I.,

Candidate of History Sciences, Researcher of the Military university of the Defense Ministry of the Russian Federation

Abstract. The article deals with the essence of legal support for national security in the conditions of the development of the Armed Forces of the Russian Federation.

Keywords: national security, sustainable development, personality, society, state, strategy, the army, military education.

Административное право

Понятие и направления совершенствования организации подготовки административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности

© **Алексеев М. В.**,
специалист ООО «Калининградский центр
экспертизы и правовой защиты»

Аннотация. В статье на основании анализа теоретических источников, действующего законодательства и материалов правоприменительной практики органов федеральной службы безопасности рассмотрены понятия административного регламента органов федеральной службы безопасности и организации подготовки административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности, приведены соответствующие классификации. На основании полученных результатов исследования определены основные проблемы, связанные с организацией подготовки административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности, предложены пути их решения и направления совершенствования данного вида деятельности.

Ключевые слова: административная процедура, административный регламент, административная реформа, оперативно-служебная деятельность, федеральная служба безопасности, электронный административный регламент.

Рецензент — Е. Н. Холопова, доктор юридических наук, профессор.

В настоящее время в современном российском административном праве происходит становление и развитие нового правового института — института административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. Его появление связывается с проведением административной реформы в России. Одним из ключевых факторов успешной реализации данной реформы и положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ органами федеральной службы безопасности является повышение качества внутриведомственного управления. Как справедливо отмечает К. В. Давыдов, в настоящее время институт административных регламентов федеральных органов исполнительной власти можно отнести к числу новейших и весьма интенсивно развивающихся явлений административно-правовой реальности².

Результаты анализа теоретических источников в указанной сфере, изучение правоприменительной практики органов федеральной службы безопасности позволили обосновать вывод о том, что административный регламент органов федеральной службы безопасности представляет собой ведомственный нормативный правовой акт, характеризующийся особыми чертами, присущими актам органов военного управления (подзаконность, особый правовой характер, авторитарность, императивность), определяющий обязательный для исполнения порядок действий органов федеральной службы безопасности, их структурных подразделений и должностных лиц при реализации полномочий в процессе осуществления оперативно-служебной деятельности в отсутствие административного спора между субъектами административно-правовой регламентации.

В связи с тем, что в рамках осуществления оперативно-служебной деятельности органов федеральной службы безопасности помимо регулирования порядка исполнения государственных функций и предоставления

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

² Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории. М., 2010. С. 13.

государственных услуг возникает необходимость организовывать и осуществлять взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и внутриведомственное взаимодействие, соответственно большое теоретическое значение имеет классификация административных регламентов.

Руководствуясь предложенным критерием характера регулируемых ими административных процедур, виды административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности целесообразно классифицировать следующим образом:

— административные регламенты, регулирующие порядок осуществления функциональных процедур (исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг);

— административные регламенты, регулирующие порядок осуществления организационных процедур (организация деятельности ФСБ России, организация межведомственного и внутриведомственного взаимодействия);

— административные регламенты, регулирующие порядок осуществления служебных процедур (прохождение военной и федеральной государственной гражданской службы в органах федеральной службы безопасности).

За последнее десятилетие тематика совершенствования правовых основ использования административных регламентов в целом по сложившейся практике и особенностям правового регулирования разбивалась на несколько базовых блоков: административная реформа, реформа государственной службы, электронное правительство, бюджетная реформа. Следует согласиться с утверждением В. П. Уманской о том, что опыт реализации данных реформ, их содержательное пересечение по составу мероприятий, подходам, идеологии больше не позволяет их разделять на отдельные частные реформы. Объектом реформирования становится государственный сектор со всеми его компонентами — государственной службой,

финансами, системой управления, информационными ресурсами¹.

Результаты исследования соотношения административных регламентов и административных процедур² позволили обосновать понятие организации подготовки административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности как совокупности административных процедур, осуществляемых должностными лицами подразделений ФСБ России, по:

— планированию подготовки проекта административного регламента; разработке проекта административного регламента;

— внутреннему согласованию (в подразделениях ФСБ России) проекта административного регламента;

— проведению правовой экспертизы проекта административного регламента;

— проведению редактирования проекта административного регламента; проведению независимой антикоррупционной экспертизы проекта административного регламента; проведению экспертизы проекта административного регламента Минэкономразвития России;

— представлению проекта административного регламента на подпись Директору ФСБ России;

— направлению административного регламента на государственную регистрацию;

— государственной регистрации административного регламента в Минюсте России.

На современном этапе, несмотря на включенность ФСБ России в структуру федеральных органов исполнительной власти, отсутствует единый ведомственный программный документ, закрепляющий основные направления повышения эффективности деятельности органов федеральной службы безопасности в части совершенствования вновь подготавливаемых админи-

¹ Уманская В. П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 26.

² По мнению автора, административная процедура соотносится с административным регламентом как форма осуществления компетенции и правовой источник ее реализации.

стративных регламентов и реализации действующих административных регламентов.

Особую актуальность данный вопрос приобретает в контексте интеграции ФСБ России в электронную сферу предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в рамках функционирования Единого портала государственных услуг и формирования «Электронного правительства».

Как верно отмечает В. Б. Чамаров, все ведомственные акты, обладая общими свойствами — подзаконностью, специализированностью и оперативной распорядительностью, — выполняют сходные функции в обеспечении правового регулирования отношений¹. Данное утверждение характеризует общую направленность совершенствования организации подготовки административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности, поскольку данный процесс, несомненно, должен сопровождаться учетом ведомственной специфики, ориентированностью на реализацию основных направлений деятельности органов федеральной службы безопасности².

Спецификой подготовки проектов административных регламентов исполнения государственных функций является необходимость проведения независимой экспертизы и экспертизы Министерством экономического развития Российской Федерации. Предметом независимой экспертизы проекта регламента является оценка возможного положительного эффекта, а также возможных негативных последствий реализации положений проекта регламента для граждан и организаций. Срок, отведенный для проведения независимой экспертизы, указывается при размещении проекта регламента на официальном сайте органа, являющегося разработчиком проекта регламента, а также

на официальном сайте regulation.gov.ru в сети «Интернет». Указанный срок не может быть менее одного месяца со дня размещения проекта регламента в сети «Интернет».

По результатам независимой экспертизы составляется заключение, которое направляется в орган, являющийся разработчиком регламента. Орган, являющийся разработчиком регламента, обязан рассмотреть поступившие заключения независимой экспертизы и принять решение по результатам каждой независимой экспертизы³. Особенностью подготовки проектов административных регламентов предоставления государственных услуг является то, что проект регламента и пояснительная записка к нему размещаются на официальных сайтах федерального органа исполнительной власти, являющегося разработчиком регламента, а также на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на срок не менее 60 календарных дней⁴.

Кроме того, Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг определена необходимость проведения экспертизы проекта регламента Министерством экономического развития Российской Федерации. Предметом экспертизы является оценка соответствия проекта регламента требованиям, предъявляемым к нему Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, а также оценка учета результатов независимой экспертизы в проекте регламента.

Заключение на проект регламента представляется Минэкономразвития России в

¹ Чамаров В. Б. Правовая судьба ведомственного правотворчества // Административное право и процесс. № 1. 2015. С. 55.

² Направления деятельности органов федеральной службы безопасности определены в ст. 8 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

³ П. 8 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373.

⁴ П. 7.1 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373.

срок не более 30 рабочих дней со дня его получения. Федеральные органы исполнительной власти, ответственные за утверждение административного регламента, обеспечивают учет замечаний и предложений, содержащихся в заключении. Повторного направления доработанного проекта регламента в Минэкономразвития России не требуется¹.

Необходимость проведения всех вышеуказанных процедур приводит к тому, что временной отрезок между принятием решения о подготовке административного регламента ФСБ России и его государственной регистрацией в Минюсте России является довольно значительным.

В качестве примера можно проанализировать этапы подготовки и государственной регистрации Административного регламента ФСБ России по предоставлению государственной услуги по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону, где установлен пограничный режим².

Паспорт проекта указанного административного регламента был размещен на официальном сайте regulation.gov.ru 3 марта 2017 г. для проведения независимой экспертизы. К этому времени проект регламента поэтапно и последовательно прошел все процедуры в ФСБ России: разработка проекта правового акта; внутреннее согласование с

подразделениями ФСБ России; правовую экспертизу в Договорно-правовом управлении ФСБ России и редактирование в Управлении делами ФСБ России. Независимая экспертиза проекта регламента проводилась до 1 мая 2017 г., после чего он был направлен на экспертизу в Минэкономразвития России. Приказ об утверждении административного регламента подписан Директором ФСБ России 7 августа 2017 г., а государственную регистрацию в Минюсте России данный ведомственный правовой акт прошел 20 сентября 2017 г. и был опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 21 сентября 2017 г.

Таким образом, процедура подготовки административного регламента и его государственной регистрации заняла почти девять месяцев, что в дополнение к вышесказанному свидетельствует о необходимости оптимизации процесса подготовки административных регламентов.

К еще одному важному направлению совершенствования процесса подготовки административных регламентов в органах федеральной службы безопасности относится необходимость отказа от бумажного документооборота в нормотворческой деятельности в пользу цифровых технологий во всех федеральных органах исполнительной власти, в том числе и в органах федеральной службы безопасности. Фактором, влияющим на скорость и качество подготовки проектов ведомственных правовых актов, является длительность процессов внутриведомственного и межведомственного согласования. По экспертным данным, на согласование документов уходит 30 % времени госслужащих, бумажный документооборот мешает взаимодействию и снижает скорость реагирования госаппарата. Кроме этого, не решены задачи, связанные с запуском системы межведомственного электронного документооборота. Статус электронного документа одного министерства не признают другие, есть большие проблемы с конвертацией, а чиновники не готовы к новым тех-

¹ П. 2, 3, 6 Правил проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373.

² Приказ ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 455 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче пропусков для въезда (прохода) лиц и транспортных средств в пограничную зону, разрешений на хозяйственную, промысловую и иную деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий, содержание и выпас скота в пограничной зоне, промысловую, исследовательскую, изыскательскую и иную деятельность в российской части вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, где установлен пограничный режим».

нологиям, хотя такую задачу и надо воспринимать как перспективную¹.

Результаты проведенного анализа нормативной базы по вопросам подготовки и утверждения административных регламентов органами федеральной службы безопасности, их государственной регистрации² позволяют сделать вывод, что временные показатели на проведение экспертизы проектов административных регламентов (до 30 рабочих дней) и их государственную регистрацию (от 15 до 30 рабочих дней) являются слишком протяженными и не способствуют повышению качества ведомственного нормотворчества.

Одним из способов решения данной проблемы является переход «от согласования текстов к согласованию решений» на основе безбумажного взаимодействия, применения так называемых «облачных технологий редактирования документов в режиме онлайн». Понимая всю важность и значимость данного процесса, следует отметить необходимость обеспечения информационной безопасности всей системы межведомственного электронного документооборота³ и ведомственного сегмента ФСБ России в указанной системе.

В рамках перехода органов федеральной службы безопасности на электронные государственные услуги особое внимание следует обратить на проблему подготовки электронных административных регламентов и их соотношение с административными

регламентами в традиционном виде на бумажных носителях.

Несмотря на активное внедрение электронных сервисов, в настоящее время не созданы доступные механизмы перевода документов в электронную форму, к тому же правовая база зачастую не предусматривает электронных форм взаимодействия между различными субъектами предоставления электронных государственных услуг, отсутствует нормативная правовая база межведомственного взаимодействия в данной сфере. В первоочередном порядке для всех государственных услуг (функций), предоставление которых от имени органов федеральной службы безопасности допускается в электронной форме, должны быть разработаны и утверждены электронные формы заявлений, определены нормативные правовые акты, устанавливающие возможность подачи заявления, получение результата государственной услуги (функции) без непосредственного посещения субъекта, ее оказывающего. Очевидно, что результат предоставления услуги должен быть подписан квалифицированной электронной подписью уполномоченного органа безопасности с целью предоставления возможности заявителю использовать такой результат, например, справку или иной документ, в гражданском обороте.

При этом в рамках рассматриваемой темы важно отметить следующее: административный регламент является нормативным правовым актом. Как и у каждого документа в бумажной форме, у административного регламента может быть его электронный аналог — электронный формат документа. Однако электронный административный регламент не является электронным документом, а представляет собой форму реализации административного регламента. Подготовка и реализация электронных административных регламентов является логическим продолжением работы по повышению эффективности исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг органами федеральной службы безопасности.

Таким образом, электронный административный регламент является тем связу-

¹ Нормотворчество выводят в онлайн. Минэкономики готовит цифровизацию правительственного документооборота. Официальный сайт: Портал административной реформы. URL: <http://www.ar.gov.ru/ru/news/51748/2/0/0/index.html>. (Дата обращения 11 октября 2017 г.).

² Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 69 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».

ющим механизмом, который устраняет существующий разрыв между бумажными процедурами и реальным применением информационно-коммуникационных технологий с целью повышения эффективности реализации функций органов федеральной службы безопасности в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

При разработке электронных административных регламентов важно использовать возможности уже существующих информационных систем. Внедрение электронных административных регламентов должно обеспечить повышение эффективности работы за счет поиска возможностей для совместной работы различных органов власти и создания для этих целей систем взаимодействия между их информационными системами. Роль информационных систем — взять на себя основную долю сложности административного процесса. Помимо этого, вся система государственного управления должна строиться на принципах, позволяющих осуществлять информационный обмен, как между центральными и региональными информационными системами различных государственных органов. Для этого все управленческие и технологические решения по созданию информационных систем должны базироваться на общих архитектурных, технологических принципах и стандартах.

Подводя итог вышесказанному, необходимо указать, что в соответствии с авторским подходом, организация подготовки административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности представляет собой совокупность административных процедур, осуществляемых должностными лицами подразделений ФСБ России по: планированию подготовки проекта административного регламента; разработке проекта административного регламента; внутреннему согласованию (в

подразделениях ФСБ России) проекта административного регламента; проведению правовой экспертизы проекта административного регламента; редактированию проекта административного регламента; проведению независимой антикоррупционной экспертизы проекта административного регламента; проведению экспертизы проекта административного регламента Минэкономразвития России; представлению проекта административного регламента на подпись Директору ФСБ России; направлению административного регламента на государственную регистрацию; государственной регистрации административного регламента в Минюсте России.

Предложенные направления совершенствования организации подготовки административных регламентов в деятельности органов федеральной службы безопасности способствуют повышению качества и эффективности административно-управленческих процессов в органах федеральной службы безопасности, созданию надлежащих условий для взаимодействия органов федеральной службы безопасности с гражданами, организациями, иными органами государственной власти и местного самоуправления в ходе исполнения государственных функций и предоставления от лица федеральной службы безопасности государственных услуг.

Библиография

1. Давыдов, К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории : моногр. / под ред. Ю. Н. Старилова. — М. : Nota Bene, 2010. — 390 с.
2. Уманская, В. П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... докт. юрид. наук / В. П. Уманская. — М., 2014. — 410 с.
3. Чамаров, В. Б. Правовая судьба ведомственного правотворчества / В. Б. Чамаров // Административное право и процесс. — 2015. — № 1. — С. 55 — 62.

Concept and directions of improvement of the organization of preparation of administrative regulations in activity of bodies of Federal security service

© Alekseev M. V.,
specialist of Kaliningrad Center of Judicial
Examination and Evaluation Ltd.

Abstract. On the basis of the analysis of theoretical sources, current legislation and materials of law enforcement practice of the Federal security service, the article considers the concepts of administrative regulations of the Federal security service and the organization of preparation of administrative regulations in the activities of the Federal security service bodies. On the basis of the received results of research the basic problems connected with the organization of preparation of administrative regulations in activity of bodies of Federal security service are defined, ways of their decision and the direction of improvement of this type of activity are offered.

Keywords: administrative procedure, administrative regulations, administrative reform, operational activities, Federal security service, electronic administrative regulations.

Развитие мультимодальных логистических транспортных центров на Дальнем Востоке

© Куликова В. А.,

юрисконсульт 1 категории юридической службы
Дальневосточной железной дороги — филиала
ОАО «РЖД», аспирант Дальневосточного
государственного университета путей сообщения

Аннотация. В работе рассмотрены вопросы создания мультимодальных логистических транспортных центров на Дальнем Востоке, в том числе, в период глобального введения санкций в связи с резко нарастающей ракетно-ядерной проблемой Корейского полуострова и организации на их основе эффективного взаимодействия разных видов транспорта. Отмечена важность совершенствования транспортного права.

Предлагаются меры, способствующие созданию условий для новых логистических продуктов и повышения качества сервиса контейнерных перевозок на Дальнем Востоке, что может послужить толчком для развития и укрепления внешнеэкономических связей между Россией и странами АТР, будет предложена методика формирования множества альтернатив развития международных транспортных коридоров, соединяющих северо-восточные провинции Китая и порты юга Дальнего Востока, технологии сужения данного множества, поиска оптимального варианта, зависящего от прогноза потребности в контейнерных перевозках, и методики формирования области эффективных альтернатив изменения облика и мощности международных транспортных коридоров, с учетом неопределенности прогнозов в объемах перевозок.

Ключевые слова: санкции, транспортная логистика, ракетно-ядерная проблема корейского полуострова, транспортный потенциал, ОАО «РЖД», морские порты, Дальний Восток, кластер, оператор.

Рецензент — С. В. Проценко, кандидат юридических наук.

За первые двадцать постсоветских лет Дальний Восток потерял примерно пятую часть населения. Теперь люди сюда возвращаются. Разворот тренда не мог не случиться. Мы обладаем территорией, уникальной по своим природным конкурентным преимуществам: идеальное расположение у морских акваторий, обеспечивающих дешевый доступ к странам с огромным населением; широчайшая палитра природных ресурсов; прекрасные возможности для развития сельского хозяйства. Сегодня Дальний Восток похож на спринтера на старте — максимальная концентрация энергии, готовой выплеснуться наружу.

Главный стратегический интерес России, с точки зрения региональных экономик Дальневосточного и Сибирского федеральных округов, — активное включение страны в интеграционные процессы в АТР, в том

числе многостороннее сотрудничество с соседними провинциями КНР¹.

Развитие транспорта Российской Федерации и его транзитного потенциала формально должно обеспечиваться соответствующими положениями ряда государственных документов различного уровня и назначения. Без надежного, непротиворечивого правового регулирования развитие транспортной системы России невозможно². Важнейшими из программных документов в данной сфере являются:

1) «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Документ предполагает переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному ти-

¹ Бакланов П. Я., Романов М. Т. Геополитические факторы развития трансграничных регионов // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2010. № 2. С. 60 — 71.

² Духно Н. А., Корякин В. М. Теория транспортного права : монография. М. : Юрлитинформ, 2016.

пу развития. В нем, в частности, выделяются направления по развитию человеческого потенциала, совершенствованию нормативной базы, а также усилению влияния Российской Федерации на мировых рынках. В рамках указанных в концепции направлений важнейшим является «закрепление и расширение глобальных конкурентных преимуществ России в традиционных сферах (транспорт, аграрный сектор, переработка природных ресурсов)», одним из основных приоритетов которого является формирование конкурентоспособной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию транзитного потенциала российской экономики. Предусматривается создание мультимодальных транспортных центров на основных направлениях международных транспортных коридоров (МТК), реализация крупных проектов по развитию транспортной сети, в первую очередь, железнодорожной. В этой связи Правительство Российской Федерации уделяет особое внимание развитию Дальневосточного региона в целом и транспортно-логистическому сектору Приморского края в частности;

2) «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года». Она была разработана в рамках обеспечения развития Дальнего Востока России как стратегически важного российского региона, отдаленного от основных центров производства. Реализация мероприятий программы позволяет в том числе: снять транспортные ограничения за счет развития автодорожной и железнодорожной сетей, расширения возможностей воздушного сообщения; осуществить диверсификацию экономики «сырьевых» регионов; обеспечить повышение уровня жизни населения за счет развития социальной инфраструктуры, и др. В частности, «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» декларирует одну из целей развития транспортной системы соответствующего региона как ее интеграцию в транспортные системы стран Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) для обеспечения внешнеторговых и транзитных перевозок.

Госпрограммой социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона предусмотрены конкретные действия в отношении развития портов и транспортной логистики в Приморском крае, ему отведена роль основного транспортного узла макрорегиона, запланированы меры по «расшивке» узких мест на подходах к основным дальневосточным портам¹.

Когда обеспечивается слаженная работа не только железной дороги, но и морского порта и автомобильного транспорта, следует говорить о необходимости создания некоторого координационного центра в виде кластерного мультимодального логистического центра, который объединит всех участников грузовых перевозок на основе единых смен и графиков. Они могут иметь разное подчинение, как, например, порт и железная дорога. Объединяет же их заинтересованность в прибыли. Прибыль — основной стимул к взаимодействию.

Кластерный мультимодальный логистический центр по структуре и системе управления должен строиться таким образом, чтобы взаимодействовать стало выгодно всем и каждому. Для этого используют, например, единый сетевой технологический процесс грузовых перевозок, который был разработан для порта Новороссийск.

Если мы говорим о таком сложном процессе как логистике в морских портах, то ее главная задача — это решение проблемы оптимального перемещения грузов с подъездных путей, грузовых дворов и складов на причалы мультимодального логистического кластерного центра. Сейчас между «обитателями» кластера действуют единые соглашения в основном по использованию вагонов, кораблей и кранов. А нужны в этих соглашениях ещё и такие дополнения, которые позволят сократить простои и увеличить общую прибыль. Например, требуется ввести график обработки вагонов под опре-

¹ Приморью отведена роль основного транспортного узла макрорегиона [Электронный ресурс] // Официальный сайт «Первое интернет-телевидение Приморья». Режим доступа: http://www.otvprim.ru/economics/dalnij-vostok_01.10.2013_2212 (Дата обращения 16.09.2017).

делённую судовую партию. Всё это должно отвечать единым требованиям и применяться во всех портах страны.

Грузовладельцу удобнее всего иметь дело с одним экспедитором на всех этапах перемещения товара от пункта отправления до пункта назначения (при перевозке всеми видами транспорта и при прохождении через порты). Во избежание проволочек, связанных с переоформлением транспортных и других необходимых документов в пунктах передачи грузовых отправок с одного вида транспорта на другой, возможных хищений и других коммерческих браков такую перевозку нужно производить не только в съёмных транспортных единицах (контейнерах, контрейлерах, рэйлтрейлерах, роудрейлерах и других), но и по единому документу, а управление ею должно осуществляться из одного логистического диспетчерского центра (мультимодальные логистические транспортные центры, МЛТЦ).

Предложения создать на Дальнем Востоке крупные МЛТЦ в Хабаровском и Владивостокском узлах, шесть МЛТЦ средней мощности регионального уровня и порядка 15 территориальных ТЛК выказываются с завидным постоянством¹.

Огромное значение имеет реконструкция Транскорейской магистрали на участке Хасан (Российская Федерация) — Туманган (КНДР) — Раджин (КНДР) со строительством контейнерного терминала в порту Раджин.

Изначально проект планировался для контейнерных перевозок, и по просьбе Южной Кореи он был модернизирован под угольные. Теперь же это невозможно осуществить в связи с санкциями ООН. Для того чтобы сохранить рентабельность, лучше вернуться к предложению организации контейнерных перевозок, но без участия Республики Корея воплотить задуманное вряд ли удастся.

Проект восстановления железной дороги от станции Хасан (Россия) до порта

Раджин (КНДР) был реализован в 2008 — 2014 гг. совместным предприятием РЖД и КНДР управляющей компанией «РасонКонТранс». Южнокорейская сторона может получить половину доли РЖД в компании, если присоединится к проекту. Северокорейская сторона заверила, что они готовы включить южнокорейские компании в уставной капитал. Треть капитала — у КНДР, 67 % — у РЖД, из них половина предусмотрена для южнокорейских партнеров. Председатель комитета по содействию северному экономическому сотрудничеству при президенте Республики Корея Сон Ен Гиль согласился с предложением главы Минвостокразвития России Александра Галушки провести трехстороннюю встречу России, Южной Кореи и КНДР по реализации проекта «Хасан — Раджин».²

Введение санкций против КНДР не повлияет на реализацию железнодорожного проекта «Хасан — Раджин». Об этом в кулуарах Всемирного фестиваля молодежи и студентов сообщил журналистам министр Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, сопредседатель межправкомиссии России и КНДР Александр Галушка.

«Хасан — Раджин» реализуется. Предусмотрено, что в режиме санкций он будет продолжать реализовываться. Объем грузовой базы достиг 2 млн тонн. Санкции, которые сейчас действуют, являются пресекательными по отношению к тем реальным прагматичным намерениям, которые имеются у российских предпринимателей поэтому очень важно, чтобы ракетно-ядерная проблема корейского полуострова была решена, и в этом случае у России и КНДР есть основания для буквально взрывного роста

¹ Прокофьева Т. Все удобства «в коридоре» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://rg.ru/2011/04/26/tlts.html> (Дата обращения 16.09.2017).

² В Сеуле поддержали идею о трехсторонней встрече по проекту «Хасан — Раджин». Источник: ТАСС. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://press.rzd.ruhttp://press.rzd.ru/smi/public/ru/press?STRUCTURE_ID=2&layer_id=5051&refererLayerId=5050&id=300282&print=1 (Дата обращения 25.11.2017).

торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества в этом направлении¹.

В морских портах сталкиваются интересы разных структур — железнодорожников, автомобилистов, владельцев терминалов, представителей судоходных компаний, и среди разработчиков проектов развития мультимодальных логистических транспортных центров Дальнего Востока должны присутствовать представители всех т.н. стейкхолдеров, в том числе специалисты железнодорожного, морского и автомобильного транспорта. Это должна быть совместная работа моряков и железнодорожников ради общей цели — эффективного взаимодействия при перевозке грузов, а также для решения вопросов централизованного вывоза грузов с железнодорожных станций.

Кроме того, для обеспечения устойчивого функционирования транспортного рынка необходима единая транспортная и тарифная политика, которая координировала бы деятельность всех видов транспорта и способствовала дальнейшему развитию транспортно-логистического комплекса государства.

Одна из составляющих этой идеи состоит в привлечении к работе высокопрофессиональных компаний. Например, компания «McKinsey»², участвующая в анализе транзитного потенциала юга Дальнего Востока — международных транспортных коридоров «Приморье 1» и «Приморье 2». Идея состоит в следующем: Приморье отделяет от выхода к морю северо-восток Китая. Это важная сельскохозяйственная часть КНР, в провинции Хэйлуцзян производится много зерна. Харбин — крупный промышленный центр, здесь развита тяжелая, химическая промышленность. Сейчас они вынуждены перевозить грузы по внутрики-

тайской железной дороге, которая сильно загружена, идти на юг в порт Далянь. А если везти грузы через территорию России (Чанчунь — Зарубино, Харбин — Владивосток — Находка), то в среднем экономится тысяча километров. По оценке McKinsey, потенциал грузопотоков, которые мы могли бы перевести на себя, составляет 30 — 50 млн тонн в год, и под эти потоки можно развивать глобальную сервисную, логистическую, портовую сеть.

В данном случае речь идет о проекте порта Зарубино. В масштабах дальневосточной экономики это полезный стратегический ресурс, потому что логистика — это чистая добавленная стоимость, кроме того много людей могут быть трудоустроены.

Международный транспортный коридор сейчас в хорошем рабочем состоянии, т.к. там есть сильные частные инициаторы. Например, группа компаний «Сумма» продвигает идею строительства нового универсального большого порта в очень выгодном для этого месте — Зарубино. Это бухта Троица, глубоководная, находится в 70 км от границы. Там имеет смысл создать терминал мирового класса, новый порт. Владивосток перегружен портовыми мощностями, это разрозненный набор небольших портов с собственными ограничениями по объемам обработки, а также с ограничениями развития из-за того, что они находятся внутри города. Инфраструктура внутри города не справляется с потоком грузов. Подъездной путь к некоторым портам проходит через тоннель имени Сталина, его построили в 1935 г., и он находится в аварийном состоянии.

В конце 2016 г. вопрос о создании порта в Зарубино обсуждался правительственной комиссией по социально-экономическому развитию Дальнего Востока, для его реализации будут предприниматься определенные шаги, как Правительством Российской Федерации, так и непосредственно руководством края.

На основании предложенного выше можно сделать следующие выводы:

1. Для совершенствования отношений транспортных организаций с предприятиями — грузовладельцами при

¹ Галушка: санкции против КНДР не повлияют на реализацию проекта «Хасан-Раджин». Источник: ТАСС. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://press.rzd.ruhttp://press.rzd.ru/smi/public/ru/press?STRUCTURE_ID=2&layer_id=5051&refererLayerId=5050&id=300021&print=1 (Дата обращения 25.11.2017).

² McKinsey & Company — ведущая международная компания, предоставляющая услуги в области управленческого консалтинга.

перевозках в прямом смешанном сообщении необходимо развивать рынки транспортных услуг, а также предпринимательство в целях создания здоровой конкуренции, что позволит свободно выбирать наиболее эффективный способ транспортного обслуживания с учетом соотношения цены и качества. В формировании рынков транспортных услуг ключевая роль отводится системам лицензирования и сертификации, которые должны обеспечить допуск на указанные рынки любых квалифицированных перевозчиков и технически пригодных к эксплуатации транспортных средств.

2. В инфраструктуру транспортно-логистической системы требуются значительные инвестиции, а также необходимо создать объективные условия для конкуренции логистических компаний путем обеспечения равных условий работы на рынке транспортных услуг. Из-за конкуренции логистические компании вынуждены будут в будущем активнее приспосабливаться к изменениям на рынке, быстрее выполнять погрузочно-разгрузочные работы и предлагать при этом стабильные цены. В результате рост ожиданий клиентов и давление рынка вынудят предпринимателей в сфере логистики работать более четко и эффективно. В частности, конкуренция возможна при выведении из государственной собственности инфраструктуры грузовых дворов железнодорожных станций и

механизированных дистанций погрузочно-разгрузочных работ, а создаваемые транспортно-логистические центры должны иметь негосударственную форму собственности.

3. Изменения в сфере транспортных услуг все более и более будут связаны с информационными технологиями. Появление специализированных компьютерных программ, цифровых сетей связи открыло новые возможности для управления транспортом. Очевидно, что тот же мультимодальный логистический центр должен работать на основе самых современных информационных технологий, чтобы, своевременно получая нужную информацию, переработать её, ускорив тем самым производственный цикл. Появление и внедрение 3PL и 4PL-логистики, где в единую цепочку включено множество операций по доставке грузов, стало возможным только благодаря современным информационным технологиям, внедрение информационных технологий необходимо повсеместно расширять.

Библиография

1. Бакланов, П. Я. Геополитические факторы развития трансграничных регионов / П. Я. Бакланов, М. Т. Романов // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. — 2010. — № 2. — С. 60 — 71.
2. Духно, Н. А. Теория транспортного права : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 288 с.
3. Прокофьева, Т. Все удобства в коридоре [Электронный ресурс] / Т. Прокофьева // Режим доступа: <https://rg.ru/2011/04/26/tits.html> (Дата обращения 16.09.2017).

The development of multimodal logistic transport centers in the Far East during

© Kulikova V. A.,

Counsel Category 1, the legal service of the Far Eastern Railway - branch of JSC "Russian Railways", a graduate student, Far East state transport university

Abstract. In operation questions of creation of multimodal logistic transport centers in the Far East are considered, including, during global imposition of sanctions in connection with sharply rising it is rocket – a nuclear problem of the Korean peninsula and the organization on their basis of effective interaction of different types of transport. Importance of enhancement of transport law is marked.

The measures promoting creation of conditions for new logistic products and improvement of quality of service of container transportations in the Far East that can be an incitement for development and solidifying of foreign economic relations between Russia and Asia-Pacific countries are proposed, the technique of formation of a set of alternatives of development of the international transport corridors connecting the northeast provinces of China and ports of the South of the Far East, technology of narrowing of this set, search of the optimal variant depending on the forecast of need for container transportations, and a technique of formation of area of effective alternatives of change of an appearance and power of the international transport corridors taking into account uncertainty of forecasts in volumes of transportations will be offered.

Keywords: Sanctions transport logistics, the missile and nuclear issue on the Korean Peninsula, transport potential, OAO "RZhD", sea ports, Far East, cluster, the operator.

Организация ведомства в контексте правосубъектности

© Нестеров А. И.,

кандидат юридических наук, доцент,
член-корреспондент РАЕН

Аннотация: в статье на основе положений юридической науки о правосубъектности, особенностях правосубъектности государственных органов и иных государственных организаций осуществляется анализ законодательного закрепления систем ряда российских ведомств, в том числе в которых предусмотрена военная служба. Используемая автором модель организации ведомства может быть применима при решении разнообразных задач юридической практики.

Ключевые слова: правосубъектность, субъект права, ведомство, государственный орган, государственная организация.

Рецензент — Ю. Н. Туганов, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Любое общество предполагает наличие коллективных субъектов — организаций, тем более государственно организованное. При этом некоторые организованные коллективы людей имеют сложное строение и могут быть представлены как совокупность самостоятельных коллективов (организаций). Сложноорганизованные коллективы людей с множеством звеньев, призванные осуществлять государственное управление в определённых сферах (областях) жизни, нередко определяются как «ведомства»¹. Именно о ведомствах как совокупности самостоятельных коллективов людей (организаций), т.е. о сложноорганизованных ведомствах, а точнее о выделении и юридическом

закреплении их элементов (частей) и пойдёт речь в настоящей статье.

Даже беглый анализ законов, устанавливающих правовой статус отдельных ведомств нашей страны (прокуратура, таможенное ведомство, следственный комитет, федеральная служба безопасности и др.), позволяет обнаружить разные подходы законодателя к определению, установлению их элементов. Так, в качестве элементов системы одного ведомства определены только органы (например, налоговое ведомство); другого — органы и организации (например, прокуратура); третьего — и органы, и подразделения, и учреждения, и предприятия, и другие элементы (например, федеральная служба безопасности).

Представляется, что, несмотря на специфику каждого из ведомств, можно (а при признании и целесообразно) использовать единую модель для определения и обозначения разнопорядковых (разнокачественных) элементов любого ведомства.

Попробуем определить эту модель построения системы любого сложноорганизованного ведомства.

В качестве опорной теоретической конструкции воспользуемся положениями юридической науки, определяющими и разграничивающими такие понятия, как «государственная организация», «государственный орган», «структурное подразделение государственной организации» с позиции теории

¹ Например, В. В. Бараненков, разграничивая федеральные органы исполнительной власти и возглавляемые ими системы организаций, под ведомством понимает систему организаций, возглавляемую федеральным органом исполнительной власти. (Бараненков В. В. Гражданская правосубъектность военных организаций и правовые основы функционирования ведомственных систем юридических лиц. М., 2007. С. 25). Такое понимание ведомства коррелирует определениям этого термина в толковых словарях. Так, например, Д. Н. Ушаков определяет ведомство, как систему учреждений, обслуживающих какую-нибудь часть, отрасль государственного управления (иностранное ведомство, таможенное ведомство) // URL.: http://mirslivarej.com/content_ushakov/vedomstvo-81610.html#ixzz3JLtO5zWz (дата обращения 08.04.2018).

правоотношений, а точнее — субъектов права, т.е. через анализ предоставляемого государством индивидам и организациям юридического качества — правосубъектности.

Под государственной организацией будем понимать коллективный субъект права, характеризующийся следующими чертами.

Во-первых, все государственные организации, за исключением выборных населением государственных органов, а также монарха, учреждены уполномоченными государством органами (реже — иными государственными организациями). Во-вторых, государственные органы, принявшие решения об учреждении иных государственных организаций (в том числе и других государственных органов) осуществляют руководство над учреждёнными субъектами права, определяют их задачи, права и обязанности. В-третьих, финансирование государственных организаций осуществляется, прежде всего, за счёт средств государственного бюджета (исключение составляют государственные хозяйственные организации)¹. В-четвёртых, имущество государственных организаций (за исключением имущества государственных хозяйственных обществ, государственных корпораций, государственных компаний, публично-правовых компаний) находится в собственности государства.

Основываясь на особенностях правосубъектности, связанных с наличием (отсутствием) у государственной организации полномочий по осуществлению государственной власти², все государственные организации можно разграничить на две основные группы: государственные организации, наделённые государственно-властными

полномочиями (государственные органы), и государственные организации, правосубъектность которых не содержит полномочий по осуществлению государственной власти (иные государственные организации).

Каждый государственный орган получает свой объём общегосударственной работы, отражаемый в поставленных задачах. Исходя из особенностей характера поставленных перед ним задач, государственный орган наделяется совокупностью полномочий по их разрешению. Различные задачи, которые должны решать государственные органы, обуславливают наделение их неодинаковой правосубъектностью (компетенцией).

Компетенция каждого государственного органа обязательно содержит полномочия по осуществлению государственной власти, что качественно отличает правосубъектность государственных органов от иных государственных и всех негосударственных организаций.

Иные государственные организации, создаваемые государственными органами (реже иными государственными организациями), не наделяются полномочиями по реализации государственной власти, но реализуемые ими права и обязанности позволяют решить ряд важных задач в различных сферах жизни общества. К иным государственным организациям следует отнести: государственные вспомогательные учреждения, призванные обеспечивать деятельность государственных органов; хозяйственные государственные организации; государственные организации культуры; государственные учреждения здравоохранения³ и другие государственные организации⁴.

¹ Подробнее см.: Нестеров А. И. Правосубъектность государственных хозяйственных организаций // Право и государство: теория и практика. 2006. № 2. С. 70 — 79.

² Государственно-властные полномочия предполагают возможность их обладателя осуществлять государственную власть: принимать от имени государства обязательные для исполнения правовые акты, обеспечивать в необходимых случаях их реализацию при помощи различных средств и методов, осуществлять государственный контроль за их исполнением и в необходимых случаях применять государственное принуждение.

³ Единая номенклатура медицинских организаций, в том числе государственных, которые призваны решать отдельные задачи, направленные на достижение цели сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья, утверждена приказом Минздравсоцразвития России от 6 августа 2013 г. № 529н и содержит свыше 100 разновидностей организаций.

⁴ Например, согласно ст. 17 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридиче-

Далее, любая государственная организация, а тем более государственный орган, предполагает наличие штата — определённой совокупности должностей сотрудников, и соответствующей организационно-штатной структуры — (руководство, основные подразделения и вспомогательные подразделения; подразделения первого, второго, последующего уровней; центральный аппарат и территориальные подразделения (при наличии) и т.п.). Следовательно, возникает вопрос определения субъектов права в государственной организации как системе.

При этом с позиции правосубъектности конкретной государственной организации как коллективного субъекта права именно она — организация выступает отдельным самостоятельным субъектом права, а её сотрудники действуют от имени организации, реализуя её правосубъектность.

Сложнее обстоит дело с ведомствами, которые нередко определяют и как единую государственную организацию (государственный орган). Например, согласно одноимённому федеральному закону Следственный комитет России определён как федеральный государственный орган¹. В этом случае необходимо понимать, что в рамках великого и могучего русского языка один и тот же термин — государственный орган, используется в разных значениях. В случае со Следственным комитетом как ведомством (совокупностью самостоятельных следственных органов и иных невластных субъектов права), под государственными органами следует понимать самостоятельные следственные органы разного уровня, наделённые соответствующими властными полномочиями, да и правами юридического лица, т.е. это самостоятельные коллективные субъекты права.

ской помощи в Российской Федерации» могут быть учреждены государственные юридические бюро, призванные обеспечивать функционирование государственной системы бесплатной юридической помощи и оказывать юридическую помощь малоимущим гражданам.

¹ Ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

Таким образом, получается, что в составе любой государственной организации, в том числе государственного органа (ведомства), необходимо находить и чётко различать правовые возможности (правосубъектность) отдельных сотрудников (любого уровня), правовые возможности отдельных подразделений и правосубъектность организации в целом.

И сложноорганизованное ведомство в таком случае может и должно, по мнению автора, определяться именно как совокупность самостоятельных коллективных субъектов права — государственных организаций, выступающих элементами его системы.

Применим вышеописанную теоретическую конструкцию для анализа законодательного определения элементов системы таких ведомств, как: прокуратура, налоговое, таможенное, следственный комитет, федеральная служба безопасности и Центральный банк.

Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 1) определено, что прокуратура представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, т.е. систему разноуровневых государственных органов. Далее в ст. 11 законодатель вполне обоснованно, раскрывая систему прокуратуры как сложноорганизованного ведомства, в качестве элементов системы прокуратуры определяет не только обычные и специализированные органы прокуратуры разного уровня (государственные органы), но и иные организации (научные, образовательные, редакции СМИ).

Схоже определена система налогового ведомства. Определив собственно налоговые органы — государственные органы, призванные осуществлять контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах и другие виды государственного контроля, законодатель в ст. 2 Закона Российской Федерации от 21 марта 1991 г. № 943-I «О налоговых органах Российской Федерации».

Федерации» фактически сужает только имидж рамки ведомства — системы налоговых органов. Однако, это не так, и сам законодатель далее по тексту говорит о подведомственных организациях — учреждениях или предприятиях, учреждаемых налоговыми органами, т.е. уточняет состав ведомства, включающего собственно и государственные органы и иные невластные государственные организации. Таким образом, и налоговое ведомство — система налоговых органов (государственных органов) и иных (подведомственных) государственных организаций.

Более удачно, с позиции обозначения качественного различия государственных органов и обеспечивающих их деятельность иных организаций ведомства, решался в Таможенном кодексе Российской Федерации, утратившем силу в связи с образованием Таможенного союза, потребовавшего другого правового обеспечения. Так, в ст. 401 и 402 Таможенного кодекса были четко определены таможенные органы (от федерального органа исполнительной власти в области таможенного дела до таможенных постов) — государственные органы (в том числе те из них, которые не обладали правами юридического лица) и те не являющиеся «правоохранительными органами учреждения¹, находящиеся в ведении федерального органа исполнительной власти в области таможенного дела»², обеспечивающие деятельность таможенных органов.

Как уже отмечалось, интересно решён вопрос определения правового статуса и системы следующего рассматриваемого ведомства — Следственного комитета Российской Федерации. Во-первых, Следственный комитет, по одноимённому закону — государственный орган. Далее, конечно, он законодателем определяется сложноструктурным образованием, включающим опре-

делённую совокупность самостоятельных субъектов права — органов и учреждений (ст. 5 Закона). Т.е. рассматриваемое ведомство включает не только следственные органы (государственные органы), но и подведомственные учреждения — научные и образовательные организации следственного комитета, а также иные организации, создаваемые для обеспечения деятельности Следственного комитета. Усиливает понимание следственного комитета как ведомства, включающего не только государственные органы, но и иные организации, Указ Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации», согласно которому в систему Следственного комитета входят научные, образовательные (в том числе общеобразовательные, кадетские), санаторно-курортные, оздоровительные, реабилитационные, культурные учреждения, физкультурно-спортивные организации, редакции электронных и печатных изданий, типографии, иные создаваемые для обеспечения деятельности Следственного комитета учреждения и организации, являющиеся юридическими лицами. Кроме того, в качестве элементов системы Следственного комитета определены экспертные и ревизионные подразделения, информационные подразделения, подразделения физической защиты для обеспечения безопасности сотрудников Следственного комитета.

Таким образом, систему Следственного комитета образуют: 1) следственные органы (государственные органы), 2) обеспечивающие их деятельность организации (представляется неоправданным использование законодателем словосочетания «учреждения и организации»), 3) отдельные подразделения. По поводу последних необходимо отметить, что законодатель, в большинстве случаев, использует термин «подразделение» неоправданно свободно. Применительно к Следственному комитету как одному государственному органу любой элемент его системы — подразделение. При понимании Следственного комитета как ведомства, включающего следственные органы и обеспечивающие их деятельность ор-

¹ Представляется, что законодатель в этом случае говорил о любых организациях, подведомственных ГТК (ФТС) России, поскольку в ведении федерального органа исполнительной власти в области таможенного дела в тот период находилась государственная организация — ФГУП «Комбинат».

² Ст. 402 Таможенного кодекса Российской Федерации (утратил силу).

ганизации, выделенные подразделения не выступают самостоятельными коллективными субъектами права, а выступают составной частью одного их вышеуказанных элементов системы Следственного комитета.

Также небыстренно решён вопрос определения субъектного состава системы такого ведомства, как федеральная служба безопасности.

Согласно ст. 1 и 2 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» систему этого ведомства составляют органы федеральной службы безопасности, к которым при буквальном прочтении следует отнести не только собственно органы федеральной службы безопасности, призванные реализовать предоставленные ст. 12 и 13 Закона полномочия, но и авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные и научные организации, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские подразделения и организации (далее — военно-медицинские организации), военно-строительные подразделения и иные организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности.

Во-первых, представляется неудачным, как уже отмечалось, смешение государственных органов (органов федеральной службы безопасности) и иных организаций ведомства. Последние, к которым можно отнести: 1) вспомогательные государственные учреждения; 2) хозяйственные организации; 3) образовательные учреждения; 4) научные организации; 5) отдельные организации культуры; 6) учреждения здравоохранения; 7) иные организации федеральной службы безопасности, которые государственно-властными полномочиями не наделены.

А, во-вторых, необходимо заметить, что подразделения специального назначения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские подразделения и иные подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности, являют-

ся, как и подразделения, осуществляющие государственно-властные полномочия, структурными подразделениями органов федеральной службы безопасности и выделять их отдельно наряду с органами безопасности неверно.

Здесь необходимо ещё раз отметить то обстоятельство, что использование термина «подразделение» в большинстве случаев удобно законодателю (правотворческому органу), желающему «не забыть» тот или иной элемент системы ведомства. При этом, в ряде случаев, такое искусственное «включение» подразделения в ведомство, лишь усложняет восприятие его организации.

Завершить апробацию теоретической конструкции государственных организаций — субъектов права для понимания системы ведомств нашей страны, хотелось бы на таком сложноорганизованном образовании, как Центральный банк Российской Федерации. Банк России — ведомство при любом из вариантов понимания его природы¹. В систему Банка России входят центральный аппарат, территориальные учреждения, расчетно-кассовые центры, вычислительные центры, полевые учреждения, образовательные и другие организации, в том числе подразделения безопасности и Российское объединение инкассации, которые необходимы для осуществления деятельности Банка России.

Исходя из понимания Банка России как государственного ведомства, наделённого в том числе и значительными государственно-властными полномочиями, следует в самом общем виде признать наличие в нём таких самостоятельных субъектов права, как государственные органы (центральный аппарат, его территориальные учреждения, несмотря на отсутствие у последних прав юридического лица) и иные государственные организации, обеспечивающие деятельность первых.

В заключение хотелось бы, не повторяясь в вышеобозначенных суждениях и умозаключениях, определить, что, используя

¹ Существует научная дискуссия относительно природы Банка России (государственный орган, публичная корпорация, кредитная организация).

конструкцию правосубъектности, т.е. основываясь на понимании субъектов права, как самостоятельных потенциальных участников правоотношений, можно выстраивать любое ведомство, включающее разнокачественные и разноуровневые элементы (части), а также оптимизировать организацию уже созданных ведомств, чётко выделяя в них, а тем самым и наделяя соответствующим объёмом государственно-властных полномочий, государственные органы и государственные организации, обеспечивающие деятельность органов. Ведомство — это, как правило, система государственных организаций — самостоятельных субъектов права. При этом, ведомство — это система, прежде всего, государственных органов, а также (как правило) обеспечивающих их деятельность иных государственных организаций. И прокуратура, и таможенное и

налоговое ведомства, следственный комитет, федеральная служба безопасности, Центральный банк — это сложноорганизованные ведомства, состоящие из соответствующих государственных организаций, основная часть которых — органы (государственные органы); иные государственные организации ведомства учреждаются для обеспечения деятельности его органов.

Библиография

1. Бараненков, В. В. Гражданская правосубъектность военных организаций и правовые основы функционирования ведомственных систем юридических лиц : монография / В. В. Бараненков. — М., 2007.
2. Нестеров, А. И. Правосубъектность государственных хозяйственных организаций / А. И. Нестеров // Право и государство: теория и практика. — 2006. — № 2. — С. 70 — 79.

The department organization in context of legal personality

© Nesterov A. I.

Corresponding member of the Russian Academy of Natural Sciences candidate of legal sciences, associate Professor

Annotation. The article contains the scientifically approved legal analysis of statute regulations of Russian Federation state's departments system including ones with military service. The analysis is based on fundamental principles of legal science concerning the meanings of subject of law term as well as details of legal personality of state's departments and other state organizations. The department organization model used by the article's author can be used for solving different legal practice issues.

Keywords: legal personality, subject of law, department, body of state, state organization

Становление и развитие геоинформационных технологий в пограничной деятельности

© Петушков А. А.,
специалист ООО «Центр экспертизы и правовой
защиты», г. Калининград

Аннотация. В статье на основании проведенного теоретического анализа, изучения различных точек зрения авторов относительно различных периодов становления и развития геоинформационных технологий в различных сферах жизни общества, представлено авторское видение развития геоинформационных технологий применительно к пограничной деятельности, а также рассмотрены особенности внедрения геоинформационных технологий в пограничную деятельность.

Ключевые слова: геоинформационное обеспечение, геоинформационные технологии, информация, карта, пограничная безопасность, пограничные органы, угрозы.

Рецензент — Ю. Н. Туганов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Геополитический статус Российской Федерации за последние десятилетия существенно изменился. Перераспределение глобальных центров влияния в связи с укреплением роли России в мире, обострение борьбы за ресурсы, развитие кризисных явлений в мировой экономике, появление новых источников военных угроз, развязывание «информационных войн» — все это находит специфическое отражение в реализуемой в настоящее время пограничной политике государства¹. Как в свете ретроспективных реалий, так и в настоящее время Российская Федерация была и продолжает оставаться государством, в отношении отдельных территорий которого сохраняются территориальные притязания со стороны ряда сопредельных государств². Кроме того, неурегулированными остаются вопросы территориальных притязаний приарктических государств и правовое оформление границ соответствующих

территорий³. В связи с обозначенными обстоятельствами, вновь возникающие требования к обеспечению защиты и охраны государственной границы диктуют необходимость применения современных инструментов развития системы обеспечения национальной безопасности в пограничном пространстве, к числу которых относятся геоинформационные технологии.

На современном этапе развития общества особую актуальность в сфере пространственного ориентирования, геолокационных изысканий и обработки пространственных данных приобретают современные геоинформационные технологии. Первая карта России имела название «Большой Чертеж всему Московскому государству», которая была составлена в 1598 г. в Разрядном приказе, т.е. в том органе центрального управления, который ведал военными силами государства⁴. Во времена Петра I была поставлена задача географического изучения России, создания точных карт. Параллельно с развитием картографии в России получает распространение картоиздание, подготовка

¹ Основы государственной пограничной политики Российской Федерации: утв. Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174.

² См. напр.: Паламарь Н. Г. К истории территориальных притязаний к Российской Федерации со стороны сопредельных государств // Вестник Академии военных наук. 2013. № 3 (44). С. 132 — 137; Аблаев Ю. М. История становления и развития государственной границы на Северо-Западе Российской Федерации X — XX вв. : дис. ... д-ра истор. наук. СПб, 2012.

³ См. напр.: Крипакова А. В., Холкина Ю. А. История территориальных притязаний государств в арктическом регионе // Молодой ученый. 2016. № 12. С. 608 — 613.

⁴ Саратов И. Е. Книга Большому Чертежу // Харьков, откуда имя твоё? (350-летию Харькова) / ред. Н. З. Алябьев. Изд. 3-е, доп. Харьков: Изд. ХГАГХ, тип. Фактор Друк, 2003. С. 68 — 83.

кадров для съемки и составления карт, организируются экспедиции по изучению речных и морских систем.

Александром I в 1822 г. было утверждено положение о Корпусе топографов (с 1866 г. — Корпус военных топографов) для централизованного проведения картографических съёмок на территории Российской империи под руководством военно-топографического депо. В 1915 г. офицеры данного Корпуса в целях топографической разведки стали применять аэросъёмки, что явилось прообразом дистанционного зондирования Земли.

Необходимо отметить, что применение геоинформационных технологий непосредственно в пограничной деятельности следует начинать рассматривать с подписания Декрета об учреждении Пограничной охраны 28 мая 1918 г., который образовал новую структуру, на которую согласно ст. 2¹ «... возлагается защита пограничных интересов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики...». В целом обеспечение пограничников картами в рассматриваемый исторический период осуществлялось Военно-топографической службой РККА, в задачи которой входило изготовление и своевременное обновление топографических карт, а также обеспечение войск и служб топографическими и специальными картами².

Высокий спрос на географические карты и необходимость топогеодезического обеспечения войск подтвердили события Великой Отечественной войны. Перед советской картографией была поставлена сложная задача — полностью обеспечить Советскую Армию всеми необходимыми ей точными и современными картами, а также различными топографо-геодезическими данными для боевых операций. Эта задача

решалась совместно Военно-топографической службой и Главным управлением геодезии и картографии³. В послевоенные годы отечественной картографической службе было необходимо помимо обновления топографических карт восстановить практически разрушенную геодезическую опорную сеть. Огромная роль в решении этих сложных и трудоемких задач принадлежит аэрофотосъемке. Результатом работы явилось завершение к середине 50-х годов сплошного картографирования всей территории страны в масштабе 1:100000.

При этом в 50-е — 90-е годы Пограничная служба России обеспечивалась картографическим материалом территориальными подразделениями Военно-топографического управления Минобороны России. При рассмотрении указанного периода важно отметить, что использование геоинформационных данных в электронном и цифровом видах не только в гражданских, но и в военных целях стало доступным к применению лишь на протяжении последних двух десятилетий. До конца XX в. картографическая форма представления информации о земной поверхности на бумажных носителях являлась основной вне зависимости от целей использования данной информации: геологической, навигационной, оборонной, коммерческой и пр.

При этом научно-изыскательские работы, направленные на расширение возможностей применения геоинформационных технологий непосредственно в целях укрепления обороноспособности государства, проводились в СССР и современной России на протяжении длительного времени на базах различных министерств и ведомств⁴.

³ Салищев К. А. Картоведение : учебник / изд. 3-е, перераб. и доп. М.: Изд. МГУ, 1990. С. 292.

⁴ См. напр.: Козаченко П. И. Проблемы правового регулирования международной аэронавигации военных и гражданских воздушных судов (на примере режима воздушного пространства СНГ) : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 1997; Марков В. Ю. Правовые аспекты создания и функционирования космического ракетного комплекса в экваториальной зоне мирового океана : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВКИ, 1983; Рустамов М. Г. Разработка технологической

¹ Об учреждении Пограничной Охраны: Декрет СНК РСФСР от 28 мая 1918 г. // Хронология преобразований пограничной охраны СССР и России // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://vas63.livejournal.com/161484.html>.

² Полонский И. В. «Глаза армии». День военного топографа // Военное обозрение. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://topwar.ru/90443-glaza-armii-den-voennogo-topografa.html>.

При планировании военных операций, тактических маневров и боевых действий органы военного управления и командование различных уровней не могут обходиться без карт различных масштабов. Но необходимо отметить, что на протяжении двух последних десятилетий в результате появления новых видов и средств вооружения, расширения информационных возможностей войск, принципиально меняются и методы сбора информации, и формы их представления (отображения). При этом основными критериями продолжают оставаться их точность и достоверность.

В целях реализации новых подходов к организации и осуществлению пограничной деятельности в настоящее время проводится комплекс мероприятий, направленных на придание качественно нового облика пограничным органам, способным по своему количественному и качественному составу, техническому оснащению, формам и способам действий эффективно обеспечивать безопасность Российской Федерации в пограничной сфере¹. Сложность и масштабность задач, решаемых пограничными органами в современных условиях, значительное увеличение объёмов перерабатываемой информации, используемой при принятии управленческих решений, обуславливают необходимость постоянного совершенствования системы управления ими. Важнейшее место в этом процессе занимает применение в управленческой деятельности новейших геоинформационных технологий².

модели муниципальных геоинформационных систем для задач гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций : дис. ... канд. технич. наук. М., 2009; Тихомиров С. В. Правовое обеспечение автоматизированных информационных систем в советском военном управлении : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВКИ, 1991 и др.

¹ Поздняков А. И., Шевцов В. С. Пограничная безопасность Российской Федерации: сущность, основные задачи обеспечения // Электронное научное издание альманаха «пространство и время». 2013. Т. 3. Вып. 1. 2013.

² Под геоинформационными технологиями понимается совокупность приемов, способов и методов применения программно-технических средств обра-

В практику организации и осуществления пограничной деятельности активно внедряются элементы автоматизированных систем, в том числе автоматизированные системы освещения обстановки и технические средства охраны границы нового поколения. Как верно отмечает В. Г. Елюшкин, создание такой системы, основой которой является применение информационных технологий, невозможно без организации соответствующего информационного, в том числе и геоинформационного, обеспечения силовых ведомств. Главные его цели заключаются не только в получении данных о местности в виде электронных карт. Это задача существующей системы топогеодезического обеспечения войск³.

Наиболее наглядно периоды внедрения геоинформационных технологий в деятельность пограничных органов и их последующего развития можно уяснить, рассмотрев различные подходы ученых непосредственно к периодизации процесса внедрения геоинформационных технологий в различные сферы жизни общества. Так, представляется весьма интересной с теоретической точки зрения позиция относительно того, что данный процесс «... берет своё начало с конца пятидесятих годов прошлого столетия. За пятьдесят лет пройдено несколько этапов, позволивших создать самостоятельно функционирующую сферу геоинформационных технологий. ... Россия и бывший СССР не участвовали в мировом процессе создания и развития геоинформационных технологий вплоть до середины 1980-х годов. Тем не менее, наша страна имеет свой, пусть небольшой, опыт развития геоинформационных систем и технологий. В истории развития

ботки и передачи информации, позволяющая реализовать функциональные возможности геоинформационных систем (ГОСТ Р 52438-2005. Географические информационные системы. Термины и определения).

³ Елюшкин В. Г. Геоинформационные ресурсы для контртеррористической войны // Независимое военное обозрение. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://nvo.ng.ru/wars/2005-03-25/2_resource.html.

геоинформационных систем выделяют четыре периода: новаторский период (поздние 1950-е — ранние 1970-е гг.); период государственного влияния (ранние 1970-е — ранние 1980-е гг.); период коммерциализации (ранние 1980-е — поздние 1980-е); период потребления (поздние 1980-е — настоящее время)¹.

Существенно не противоречит представленной позиции мнение М. В. Рыгаловой, указывающей на то, процесс активного развития геоинформационных технологий берет свое начало с 1960-х гг. и продолжается по настоящее время. Нижняя граница обусловлена формированием предпосылок и условий и собственно появлением первой ГИС, разработанной Р. Толминсоном в Канаде по заказу правительства. Верхняя граница обусловлена тем, что использование геоинформационных систем в исследованиях сегодня продолжается, ряд исследователей по-прежнему считает их незаменимым инструментом в своей работе².

Тем не менее, применительно к вопросам обеспечения безопасности государства в целом и пограничной безопасности в частности, особую важность представляет следующая позиция относительно периодизации становления геоинформационных технологий: пионерный период (поздние 1950-е — ранние 1970-е: исследование принципиальных возможностей, пограничных областей знаний и технологий, наработка эмпирического опыта, первые крупные проекты и теоретические работы); период государственных инициатив (ранние 1970-е — ранние 1980-е: развитие крупных геоинформационных проектов поддерживаемых государством, формирование государственных институтов в области ГИС, снижение роли и влияния

отдельных исследователей и небольших групп); период коммерческого развития (ранние 1980-е — начало 2000-х: расширение области их применения за счет интеграции с базами непространственных данных, появление сетевых приложений, появление значительного числа непрофессиональных пользователей, системы, поддерживающие индивидуальные наборы данных на отдельных компьютерах, открывают путь системам, поддерживающим корпоративные и распределенные базы геоданных); пользовательский период (начало 2000-х — настоящее время: появление пользовательских сообществ, телеконференций, территориально разобщенных, но связанных единой тематикой пользовательских групп, возросшая потребность в геоданных, начало формирования мировой геоинформационной инфраструктуры)³.

Опираясь на результаты изучения представленных точек зрения, можно сделать обоснованный вывод о том, что в настоящее время развитие геоинформационных технологий, в том числе в оперативно-служебной деятельности пограничных органов, осуществляется в условиях непрерывно нарастающего объема информации, подлежащей обработке и осмыслению. Качество работы сотрудников пограничных органов в этих условиях при высокой степени оперативной напряженности все больше зависит от уровня автоматизации и информатизации в информационной среде и прежде всего процесса обмена данными в ходе принятия решений, планирования и управления действиями сил и средств пограничных органов.

С 90-х годов XX в. в Вооружённых силах Российской Федерации начались работы по созданию многоцелевой геоинформационной системы, рассматриваемой в качестве нового средства и метода топографогеодезического обеспечения решения оператив-

¹ История развития ГИС (отечественный и зарубежный опыт). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://studopedia.org/8-219213.html>

² Рыгалова М. В. Отечественный и зарубежный опыт применения геоинформационных систем и технологий в исторических исследованиях : дис. ... канд. истор. наук. Томск, 2015. С. 6.

³ Криворотова А. А., Бея Н. Н., Валикова Н. Н. История развития геоинформационных систем // Сборник статей XIV Международной научно-практической конференции: в 2 ч. Пенза: Изд. «Наука и Просвещение» (ИП Гуляев Г. Ю.), 2017. С. 160.

но-тактических задач и принятия решений. В указанный период на топографической основе, переводимой в электронный вид, осуществлялось планирование операций, а созданные графические изображения передавались с помощью системы передачи данных. В результате повысилась оперативность работы органов управления и, как следствие, качество решения управленческих задач на основе полной, наглядной и своевременной визуализации пространственных данных наиболее важных и сложных участков границы.

В настоящее время использование геоинформационных технологий в целях обеспечения обороны и безопасности страны позволяет в режиме реального времени оценивать обстановку и принимать решения, ставить задачи и организовывать взаимодействие, изучать военно-географические особенности района действий и местность, обеспечивать ведение электронной рабочей карты, а также выполнять расчеты и моделировать действия пограничных органов.

Таким образом, на основании теоретического обобщения изученных точек зрения исследователей по рассматриваемому вопросу, результатов анализа теоретических источников, можно прийти к выводу о том, что длительный процесс внедрения и развития геоинформационных технологий в пограничной деятельности в Российской Федерации целесообразно разделить на четыре самостоятельных периода. Указанный период обуславливается тем фактом, что картография как направление геоинформационного обеспечения развивалась в неразрывной связи с развитием государства и его правовой системы.

Ранний период (1598 — 1917 гг.) — период зарождения и последующего развития картографии в Российской армии. Указанный период характеризуется зарождением органов государственной безопасности, формированием их целей, задач, форм и методов работы, появлением в органе центрального управления, ведавшим военными силами государства, первой карты России, имевшей название «Большой Чертеж всему Московскому государству». Также этот период характеризуется развитием картоизда-

ния, началом подготовки кадров для съемки и составления карт, которые начинают регулярно фигурировать в виде приложения к различным договорам, определявшим прохождение границ России. С 1915 г. применяются аэрофотосъемки, являющийся прообразом дистанционного зондирования Земли.

Советский период (1917 — 1991 гг.) — период становления советской картографии и возникновения предпосылок геоинформационных систем, характеризующийся становлением Военно-топографической службы; большим спросом на географические карты, обусловленный военными событиями Великой Отечественной войны; возникновением научных исследований в области геоинформационных технологий. Появляются первые нормативные правовые документы, регламентирующие порядок обеспечения Пограничных Войск КГБ СССР картоматериалом (включая электронный картоматериал).

Переходный период (1992 — 2015 гг.) — отражает особенности становления и развития геоинформационных систем в пограничной деятельности. Данный период характеризуется внедрением и развитием геоинформационных технологий в служебную деятельность Пограничных органов ФСБ России, появлением первых нормативных правовых документов, регулирующих общественные отношения в сфере геоинформационного обеспечения не только на международном, федеральном и других уровнях, но и на ведомственном уровне.

Перспективный период (2015 г. и далее) — создание единого геоинформационного пространства пограничных органов, завершение формирования системы геоинформационного обеспечения пограничной деятельности, совершенствование правовых и организационных механизмов взаимодействия в сфере обмена геоинформационными ресурсами, совершенствование автоматизированных систем управления и поддержки принятия решений.

Опыт применения геоинформационных технологий убедительно продемонстрировал возможности нового инструментального средства визуализации информации и поз-

волил обратить внимание руководства Пограничной службы ФСБ России на необходимость продолжения работ в данном направлении.

Библиография

1. Аблаев, Ю. М. История становления и развития государственной границы на Северо-Западе Российской Федерации X — XX вв. : дис. ... д-ра истор. наук / Ю. М. Аблаев. — СПб, 2012. — 479 с.
2. Дьяконов, К. Н. Современные методы географических исследований / К. Н. Дьяконов, Н. С. Касимов, В. С. Тикунов. — М.: Просвещение, 1996. — 207 с.
3. Елюшкин, В. Г. Геоинформационные ресурсы для контртеррористической войны / В. Г. Елюшкин // Независимое военное обозрение. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://nvo.ng.ru/wars/2005-03-25/2_resourse.html.
4. Криворотова, А. А. История развития геоинформационных систем / А. А. Криворотова, Н. Н. Бея, Н. Н. Валикова // Сборник статей XIV Международной научно-практической конференции: в 2 ч. — Пенза: Изд. «Наука и Просвещение» (ИП Гуляев Г. Ю.), 2017. С. 159 — 161.
5. История развития ГИС (отечественный и зарубежный опыт). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://studopedia.org/8-219213.html>.
6. Козаченко, П. И. Проблемы правового регулирования международной аэронавигации военных и гражданских воздушных судов (на примере режима воздушного пространства СНГ) : дис. ... канд. юрид. наук / П. И. Козаченко. — М.: ВУ, 1997.
7. Крипакова, А. В. История территориальных притязаний государств в арктическом регионе / А. В. Крипакова, Ю. А. Холкина // Молодой ученый. — 2016. — № 12. С. 608— 613.
8. Марков, В. Ю. Правовые аспекты создания и функционирования космического ракетного комплекса в экваториальной зоне мирового океана : дис. ... канд. юрид. наук / В. Ю. Марков. — М.: ВКИ, 1983.
9. Паламарь, Н. Г. К истории территориальных притязаний к Российской Федерации со стороны сопредельных государств / Н. Г. Паламарь // Вестник Академии военных наук. — 2013. — № 3 (44). — С. 132 — 137.
10. Поздняков, А. И. Пограничная безопасность Российской Федерации: сущность, основные задачи обеспечения / А. И. Поздняков, В. С. Шевцов // Электронное научное издание Альманах Пространство и Время. — 2013. — Т. 3. — Вып. 1.
11. Полонский, И. В. «Глаза армии». День военного топографа / И. В. Полонский // Военное обозрение. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://topwar.ru/90443-glaza-armii-den-voennogo-topografa.html>.
12. Рустамов, М. Г. Разработка технологической модели муниципальных геоинформационных систем для задач гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций : дис. ... канд. технич. наук / М. Г. Рустамов. — М., 2009. — 200 с.
13. Рыгалова, М. В. Отечественный и зарубежный опыт применения геоинформационных систем и технологий в исторических исследованиях : дис. ... канд. истор. наук / М. В. Рыгалова. — Томск, 2015. — 200 с.
14. Салищев, К. А. Картоведение : учебник; изд. 3-е, перераб. и доп. / К. А. Салищев. — М.: Изд. МГУ, 1990. — 400 с.
15. Саратов, И. Е. Книга Большому Чертежу / И. Е. Саратов // Харьков, откуда имя твоё? (к 350-летию Харькова); ред. Н. З. Алябьев. Изд. 3-е, доп. — Харьков: Изд. ХГАГХ, тип. Фактор Друк, 2003. — 248 с.
16. Тихомиров, С. В. Правовое обеспечение автоматизированных информационных систем в советском военном управлении : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Тихомиров. — М.: ВКИ, 1991.
17. Хронология преобразований пограничной охраны СССР и России // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://vas63.livejournal.com/161484.html>.

Formation and development of geoinformation technologies in border activities

© **Petushkov A. A.**,
specialist of LLC "Center of expertise and legal protection", Kaliningrad

Annotation. The article presents the author's vision of the development of geoinformation technologies in the border activities, as well as the features of the introduction of geoinformation technologies in the border activities on the basis of theoretical analysis, the study of different points of view of the authors regarding different periods of formation and development of geoinformation technologies in various spheres of society.

Key words: geoinformation support, geoinformation technologies, information, map, border security, border authorities, threats.

Военно-правовой статус пограничного отделения (пограничной заставы)

© Скоробогатов М. В.,
сотрудник Цента исследования проблем
российского права «Эквитас»

Аннотация. Целью данной статьи является раскрытие сущности и основных элементов пограничного отделения, как структурного подразделения пограничных органов. Рассмотрены особенности нормативно-правового регулирования правового статуса пограничного отделения. Выявлены элементы и содержание военно-правового статуса пограничного отделения. Раскрыта структура пограничного отделения, особенности его функционирования в качестве отдельного военного объекта (военного городка).

Ключевые слова: Государственная граница, пограничное отделение, пограничная застава, военный городок, правовой статус, Федеральная служба безопасности.

Рецензент — Ю. Н. Туганов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

В условиях нарастания международной напряженности и активизации террористической деятельности на некоторых участках российской границы деятельность пограничных органов и подразделений приобретают особую важность не только в свете обеспечения безопасности государства, но и защиты прав и свобод граждан, проживающих вблизи государственной границы. На границе по-прежнему актуальными остаются проблемы провоза наркотических средств, террора и диверсий.

Требуется постоянное внимание незаконная миграция на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, использующих территорию приграничных районов в качестве транзитной. Основная функция по охране государственных границ в таких условиях ложится на пограничные отделения ФСБ России.

Уже более десяти лет в пограничных органах происходит реформирование, проводятся структурные преобразования, выстраивается отлаженная, стройная система обеспечения безопасности в пограничной сфере Российской Федерации. Все это накладывает свой отпечаток на деятельность пограничных органов разного иерархического уровня.

Пограничные отделения, как основное низовое звено системы органов пограничной службы, подчинённых ФСБ России, обременены как административно-правовым, так

и военно-правовым, т.е. специальным правовым статусом. Между тем, в научной литературе вопросы военно-правового статуса пограничного отделения описаны недостаточно, что делает рассмотрение данного вопроса актуальным как с позиции военного, так и иных отраслей права (административного, правоохранительной деятельности).

В научной литературе не выясненным остается вопрос о том, является ли пограничное отделение воинской частью, имеет ли права юридического лица, или является только самостоятельным структурным подразделением пограничного управления. Следует отметить, что комплексных исследований военно-правового статуса пограничных отделений в последнее время практически не велось. Это делает вопрос военно-правового статуса пограничных отделений малоисследованным и актуальным.

В настоящее время деятельность пограничных отделений ФСБ России регламентируется системой нормативных правовых актов, среди которых следует выделить следующие нормативные правовые акты:

— Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности». В законе установлены функции и задачи ФСБ России в сфере обеспечения государственной безопасности в приграничной зоне. Данная служба осуществляет общее руководство деятельностью пограничных органов, в том числе, погранич-

ных отделений. Рассматривая деятельность ФСБ России по охране государственных границ, следует отдельно отметить ст. 11.1 указанного выше закона. Данной нормой предусмотрено, что «... защита и охрана Государственной границы Российской Федерации как основное направление пограничной деятельности осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу». Основная функция по охране государственной границы возложена на пограничные отделения;

— Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». В ч. 4 ст. 3 указанного закона установлено, что «... защита Государственной границы обеспечивает жизненно важные интересы личности, общества и государства на государственной границе в пределах приграничной территории и осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, установленными законодательством Российской Федерации». К пограничной территории закон относит:

- 1) пограничные зоны,
- 2) российские части вод пограничных рек, озер и других водных объектов, и т.д.;
- 3) территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска);

— приказ ФСБ России от 7 августа 2017 г. № 454 «Об утверждении Правил пограничного режима». Этим нормативным подзаконным актом установлены правила поведения граждан Российской Федерации, иностранных граждан, иных лиц в пределах пограничных зон;

— Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации;

— иные правовые акты Российской Федерации.

Следует отметить, что организационно-правовая основа деятельности пограничных отделений включает систему нормативных правовых актов, положения которых направлены на обеспечение безопасности граждан, общества и государства, защиту и охрану границ Российской Федерации. Несмотря на существующую организационно-правовую систему, имеется ряд проблем. Недостаточная конкретизация полномочий каждого сотрудника пограничного отделения вызывает определенные проблемы в эффективности исполнения сотрудниками служебных обязанностей в пограничной сфере.

Законодателями недостаточно разработана сфера ответственности сотрудников пограничной службы при применении мер административного пресечения правонарушений на границе, что вызывает сложности в судебной практике при рассмотрении дел о нарушении правовых норм при использовании мер административного пресечения.

В научной литературе сложился неоднозначный подход к определению военно-правового статуса пограничного отделения.

С одной стороны, пограничное отделение можно определить, как основное структурное подразделение пограничных органов, подчиненное федеральной службе безопасности. В структурном плане пограничное отделение является самостоятельным военизированным объектом, деятельность которого непосредственно связана с реализацией функции по охране определенного участка Государственной границы Российской Федерации. Структура пограничных органов исследовалась в диссертации Е. А. Першина¹.

По мнению указанного автора, в основу данной системы могут быть включены управления (отделы, отряды) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по пограничной

¹ Першин Е. А. Правовые основы деятельности пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: состояние, проблемы, пути совершенствования : дис. ... канд. юрид. наук М., 2005.

службе. В их состав входят:

— региональные пограничные управления (пограничные группы), территориальные пограничные отделы ФСБ России

— органы управления и органы оперативной деятельности пограничных отрядов, морских пограничных отрядов, отдельных отрядов пограничного контроля, отрядов пограничного контроля, отдельных контрольно-пропускных пунктов;

— подчиненные им пограничные отделения, подразделения пограничного контроля, морские, авиационные и резервные воинские формирования, непосредственно решающие задачи охраны государственной границы².

Из представленной выше структуры пограничных органов видно, что пограничное отделение входит в состав пограничного управления. Это свидетельствует о подчиненном административно-правовом характере пограничного отделения.

С другой стороны, пограничное отделение рассматривается и как закрытый административный военный объект, и как военное поселение (военный городок, поселок), выполняющий свойственную пограничным органам функцию. Также пограничное отделение является контрольно-пропускным пограничным пунктом, осуществляющим деятельность по пресечению незаконного проникновения на территорию России враждебных элементов. То или иное толкование военно-правового статуса пограничного отделения не приближает нас к уяснению сущности пограничного отделения с позиции административного и военного права.

Содержательными элементами пограничного отделения является выполняемая функция и цели.

Основная военная функция пограничного отделения заключается в осуществлении деятельности по непосредственной и непрерывной защите того или иного участка государственной границы. Признак непрерывности является основным для выделения пограничных отделений в качестве особых военных объектов.

Следует отметить, что в законе отсутствует легальное определение пограничной деятельности. В литературе можно встретить разные определения пограничной деятельности, осуществляемой пограничными отделениями. Так, Р. Л. Гальчук под пограничной деятельностью понимает «... совокупность определенных мер, которые осуществляются органами ФСБ России и иными субъектами права в рамках предоставленных им полномочий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение противоправной деятельности, которая может угрожать пограничной безопасности и препятствовать реализации пограничной политики России»¹.

Как отмечает В. В. Кудинов, пограничная деятельность, направленная на защиту Государственной границы, выступает в качестве «... части системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики»².

По мнению Н. Ю. Царенковой, для пограничной деятельности характерен целенаправленный характер, а осуществляется он полностью под руководством Федеральной службы безопасности. В целом пограничная деятельность призвана защищать и охранять государственную границу, в связи с чем, такая деятельность является важным направлением обеспечением внешней национальной безопасности³. Такого же мнения придерживаются и иные авторы, в частности, В. Е. Степенко⁴.

¹ Гальчук Р. Л. Механизм правового регулирования пограничной деятельности в Российской Федерации: сущность, структура и критерии эффективности : монография. Ростов н/Д: Ростовский государственный университет путей сообщения, 2009. С. 22.

² Кудинов В. В. Защита и охрана государственной границы как часть системы пограничной безопасности Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2014. № 8. С. 7.

³ Царенкова Н. Ю. Пограничные органы ФСБ в системе обеспечения национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере // Государство и право в XXI веке. 2016. №1. С. 54.

⁴ Степенко В. Е. Пограничные органы ФСБ России в системе обеспечения национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере // Военно-юридический журнал. 2006. № 12. С. 23.

² Там же. С. 87.

Отсутствие единого легального понимания пограничной деятельности требует его определения на законодательном уровне.

Из содержания функции деятельности пограничного отделения вытекают цели ее деятельности.

К числу основных целей деятельности пограничных отделений относятся; охрана Государственной границы России и обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами режима границы; охрана территориального моря, внутренних морских вод, континентального шельфа и исключительных экономических зон Российской Федерации, а также природных ресурсов с целью их сохранения и рационального использования, а также для защиты экономических и морских интересов России. Государственные рубежи Российской Федерации охраняются пограничными отделениями (пограничными заставами) при помощи специальной техники, кораблей, вертолетов и другой техники¹.

Кроме охраны Государственной границы, в ряде случаев на пограничные отделения возложены функции контрольно-пропускных пунктов. Для таких пограничных отделений есть иной вариант наименования — отделение (заства) пограничного контроля. Пограничные отделения в административном статусе близки к контрольно-пропускным пунктам таможенных органов, хотя функции этих органов различны. Между тем, остальные функции для отделений (застав) пограничного контроля также свойственны.

Некоторые пограничные отделения охраняют биоресурсы в территориальных водах России и осуществляют государственный контроль в данной сфере. На них возложены задачи борьбы с контрабандистами и незаконными мигрантами. Для совершенствования своей деятельности пограничные отделения участвуют в совместных операциях с аналогичными зарубежными

ми структурами по пресечению терроризма и пиратства².

Итак, можно увидеть, что основная цель деятельности пограничных отделений сводится не только к охране Государственной границы, но и связана с контрольными мероприятиями, в том числе, пограничные отделения выступают в качестве контрольно-пропускных пунктов, хотя наличие такой цели характерно не для всех пограничных отделений, а лишь для некоторых из них.

Пограничное отделение с позиции норм военного права — это охраняемый военный объект, который имеет определенные пространственные характеристики. Пространственное расположение пограничного отделения обусловлено физико-географическими, военно-политическими и другими не менее важными особенностями региона или местности, на котором пограничное отделение располагается. Так, с пространственной стороны пограничное отделение может иметь протяженность от сотни метров до нескольких сот километров по линии границы. Между тем, в среднем участок, который охраняется пограничным отделением, тянется на 15 — 30 км. вдоль линии Государственной границы.

Элементом военно-правового статуса пограничного отделения выступает его наименование, наличие литерной печати, определенный номерной знак. Пограничное отделение может иметь как действительное, так и условное наименование (например, пограничное отделение (погранзаства) «Орловка»). Для пограничных отделений характерна сплошная нумерация в рамках пограничного управления.

По своему военному статусу пограничное отделение соотносимо к таким военным подразделениям как рота или батарея в Вооруженных Силах Российской Федерации. В пользу данного вывода свидетельствует должность начальника пограничного отделения (майор), советуемая статусу командира роты или батареи. Между тем, начальник пограничного отделения может иметь звание не только майора, но в отдельных случаях подполковника или капитана в за-

¹ Скоробогатов М. В. Организационно-правовые основы деятельности пограничных отделений (пограничной заставы) // Военное право. 2017. № 6 (46). С. 94.

² Там же. С. 95.

висимости от штата пограничного отделения. В организационном плане пограничное отделение включает несколько групп. Следовательно, пограничное отделение в военной иерархии соответствует таким военным подразделениям, как рота (батарея).

Между тем, пограничное отделение не обладает организационной и военной самостоятельностью, на что указывает В. И. Петров¹. Автор приходит к выводу о том, что имеет место проблема взаимодействия между разными уровнями пограничных подразделений, в том числе, пограничных отделений. Анализируя географические, пространственные и территориальные факторы, можно сделать вывод о необходимости повышения (восстановления) самостоятельности пограничных отделений. Представляется, что в отношении ряда пограничных отделений, размещенных на значительном протяжении Государственной границы, данное предложение будет иметь определенный смысл.

Элементом военно-правового статуса пограничного отделения является его военная структура.

Итак, с учетом сказанного можно установить, что пограничное отделение является сложным военно-техническим объектом, структура которого обусловлена особенностью рельефа местности, охраняемого участка границы, протяженности зоны охраняемого участка.

Отдельного внимания заслуживает рассмотрение пограничного отделения как военного объекта (военного городка). Пограничное отделение, располагаясь вблизи государственной границы, нуждается в постоянной дислокации определенного количества военнослужащих, которые осуществляют свою деятельность непрерывно. Непрерывность деятельности пограничного отделения является отличительной чертой функционирования этих военных объектов.

¹ Петров В. И. Организационно-правовые основы взаимодействия пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности Российской Федерации с органами внутренних дел в сфере охраны Государственной границы Российской Федерации в повседневных условиях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 158.

В этой связи вместе с военнослужащими-пограничниками могут проживать их семьи.

Следовательно, пограничное отделение должно иметь не только укрепительные сооружения (для отражения военных атак извне), но и располагать необходимой социально-инженерной инфраструктурой. На территории пограничного отделения в связи с этим могут располагаться как жилые дома для военнослужащих и членов их семей, так и спортивные объекты учебные (школы, детские сады), иные объекты. Членам семей военнослужащих-пограничников не запрещается вести подсобное хозяйство. Материально-техническая база пограничного отделения может быть оборудована отдельными стрельбищами, складами вооружения, обмундирования и т.д.

В настоящее время повышается уровень материально-технического обеспечения военнослужащих пограничных отделений. Так, в настоящее время, как заявил глава государства на заседании Совета Безопасности Российской Федерации, укомплектованность пограничных подразделений вооружением и техникой доведена до 80 %¹. Между тем, этого явно недостаточно для полноценного осуществления пограничными отделениями своих функций.

Все указанное выше позволяет функционировать пограничному отделению автономно, комфортные условия для жизни способствуют сплочению и повышению боевого духа военнослужащих-пограничников.

Следует отметить, что пограничные отделения, как военные объекты, военные поселения могут располагаться как рядом с линией Государственной границы, так и достаточно далеко от нее.

Итак, рассмотрение элементов военно-правового статуса пограничного отделения позволяют сделать следующие выводы.

Во-первых, исследование функциональной составляющей позволяет заключить, что в функциональном плане пограничные отделения призваны осуществлять свойственную только пограничным подразделениям функцию по охране Государственной

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57213> (дата обращения: 13.04.2018).

границы, а также функцию контрольно-пропускного пункта, что бывает реже.

Во-вторых, пограничное отделение с позиции административного подчинения является структурным подразделением пограничного управления. В этом плане пограничное отделение можно определить, как самостоятельную низовую единицу органов пограничного контроля. В военно-правовом плане пограничное отделение является ротой (батареей), структура которой обусловлена особенностью несения службы на определенном участке государственной границы, может включать ряд технических или специальных групп, призванных осуществлять функцию непрерывного и непосредственного наблюдения за состоянием защищенности участка государственной границы.

В-третьих, особенностью военно-правового статуса пограничного отделения является ее функционирование в режиме особого военного охраняемого объекта (военного городка), на территории которого находятся вся необходимая для удовлетворения жилищно-бытовых нужд военнослужащих-пограничников и членов их семей социально-инженерная инфраструктура. С точки зрения административного права военную заставу (пограничное отделение) нельзя приравнивать к административно-территориальным поселениям (поселкам, городам), поэтому на географической карте России пограничные отделения не представлены отдельно.

Итак, с учетом всего вышесказанного, пограничное отделение является сложным военно-территориальным объектом, военный статус которого нуждается в уточнении

и более подробном правовом регулировании. С целью законодательного регламентирования основ пограничной деятельности требуется на законодательном уровне закрепить понятие «пограничная деятельность».

Библиография

1. Гальчук, Р. Л. Механизм правового регулирования пограничной деятельности в Российской Федерации: сущность, структура и критерии эффективности : монография / Р. Л. Гальчук. — Ростов н/Д: Ростовский государственный университет путей сообщения, 2009. — 112 с.
2. Кудинов, В. В. Защита и охрана государственной границы как часть системы пограничной безопасности Российской Федерации / В. В. Кудинов // Военно-юридический журнал. — 2014. — № 8. — С. 7 — 11.
3. Першин, Е. А. Правовые основы деятельности пограничной службы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: состояние, проблемы, пути совершенствования : дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Першин. — М., 2005. — 203 с.
4. Петров, В. И. Организационно-правовые основы взаимодействия пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности Российской Федерации с органами внутренних дел в сфере охраны Государственной границы Российской Федерации в повседневных условиях : дис. ... канд. юрид. наук / В. И. Петров. — М., 2004. — 236 с.
5. Скоробогатов, М. В. Организационно-правовые основы деятельности пограничных отделений (пограничной заставы) / М. В. Скоробогатов // Военное право. — 2017. — № 6 (46). — С. 94 — 98.
6. Степенко, В. Е. Пограничные органы ФСБ России в системе обеспечения национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере / В. Е. Степенко // Военно-юридический журнал. — 2006. — № 12. — С. 22 — 26.
7. Царенкова, Н. Ю. Пограничные органы ФСБ в системе обеспечения национальных интересов Российской Федерации в пограничной сфере / Н. Ю. Царенкова // Государство и право в XXI веке. — 2016. — №1. — С. 52 — 58.

The military-legal status of the border Department of the Russian Federation

© Skorobogatov M. V.,
employee of the center of research of problems Russian
law Equitas

Annotation. The purpose of this article is to reveal the essence and main elements of the frontier, as a structural unit of the border troops. The features of normative legal regulation of the legal status of the frontier are considered. The elements and content of the military-legal status of the frontier post are revealed. The structure of the border Outpost, especially its functioning as a separate military facility (military camp).

Key words: state border, border Department, border Outpost, military camp, legal status, Federal security service.

Методологические основы построения теории финансово-правового положения военных организаций

© Трофимов М. В.,

кандидат юридических наук, сотрудник

Центра исследования проблем российского права

«Эквитас»

Аннотация. В статье автор определяет место теории финансово-правового положения военных организаций в системе юридической науки, а также раскрывает особенности методологии построения данной теории.

Ключевые слова: теория военного права, методология военно-правовых исследований, финансовая правосубъектность военных организаций, финансово-правовое положение военных организаций.

Рецензент — Ю. Н. Туганов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Изучение научных представлений о категориях «финансовая правосубъектность военных организаций», «финансово-правовое положение военных организаций»¹ позволило констатировать наличие проблемы, связанной с необходимостью имплементации в современную правовую доктрину юридической конструкции финансово-правового положения военных организаций. Построение соответствующей теоретической модели призвано изменить стереотипы юридического мышления законодателя и практикующих юристов, а именно исключить применение различных концепций административно-правового или гражданско-правового статуса, характеризующих военные организации как органы государственного управления либо юридические лица, к участию военных организаций в финансовых правоотношениях. В данной работе автором предпринята попытка раскрыть методологические основы построения теории финансово-правового положения военных организаций.

Следует отметить, что проблема методологии в военно-правовом исследовании — одна из наиболее важных проблем, которая обладает самостоятельным значением. В диссертациях и монографиях по военному

праву всегда имеется раздел (как правило, во введении), посвященный описанию методологии исследования. Вместе с тем, само исследование пишется как самостоятельная работа, имеющая слабое отношение к данному разделу. Н. Н. Тарасов в числе причин «пренебрежения» правоведов к методологической проблематике своей науки, в частности, выделяет:

1) методологические проблемы научного исследования представляются как проблемы самой науки при обращении к ней как целостной развивающейся системе. В отдельном же исследовании, посвященном конкретной проблеме, «практическая» роль методологии не всегда очевидна. Так, большинству правоведов из собственного опыта известно, что конкретное юридическое исследование может быть успешным и признанным при достаточно формальном обращении к обозначению и реализации его метода;

2) трудность, а иногда невозможность «перевода» методологических знаний на уровень простых и ясных правил исследовательской деятельности. По этой причине юристами, решающими конкретные задачи в правоведении, методологические конструкции нередко воспринимаются как «размытые» постулаты общего («философского») характера, имеющие весьма неопре-

¹ Трофимов М. В. Теоретические основы финансовой правосубъектности военных организаций // Военное право. 2017. № 6. С. 99 — 109; Трофимов М. В. Финансовая правосубъектность как предпосылка финансово-правового положения военных организаций // Военное право. 2018. № 2. С. 47 — 57.

деленное отношение к предмету исследования¹.

Итак, вопросы методологии правовых исследований, как правило, рассматриваются исключительно в общем контексте проблем научного познания. Однако развернутое концептуальное осмысление финансово-правового положения военных организаций как самостоятельного правового феномена предполагает формирование представлений о месте этого правового явления в системе юридической науки. В свою очередь, построение полноценной теории финансово-правового положения военных организаций невозможно без учета методологической ситуации современного российского правоведения.

Одной из последних работ, обобщивших различные взгляды на понятие юридической науки, является монография авторского коллектива под руководством В. В. Сорокина². Ученые выделяют два различных методологических подхода к пониманию юридической науки. Первый подход — это классическое научное представление о юриспруденции, согласно которому юридическая наука определяется как стройная система знаний о государственно-правовых явлениях и процессах, характеризующаяся свойствами объективности, верифицируемости, полноты и достоверности, а также деятельностью ученых по формированию, проверке и оценке этих знаний. Такого подхода придерживаются, в частности, С. С. Алексеев, В. М. Сырых³. В соответствии со вторым подходом понимание науки не акцентируется только на системе знаний и деятельности по их получению. Утверждается, что научное познание определяется особенностями субъекта познания и социального контекста, в котором формировался этот субъект как учёный (т.е. определяется научными традициями научного сообщества, к которому принадлежит ис-

следователь). В свою очередь, юридическая наука определяется как система знаний о правовых явлениях и процессах, сформированная в результате деятельности научного юридического сообщества на основе выработанных этим сообществом правил их получения, проверки и оценки. Данный подход содержится, к примеру, в работах И. Л. Честнова, А. В. Полякова⁴, опирающихся на неклассический и постнеклассический (далее — постклассические) типы научной рациональности.

По нашему мнению, в условиях доминирования в современной юриспруденции стиля мышления, характерного для классического науковедения, утверждать о приоритете второго подхода к пониманию юридической науки было бы не вполне верным. Скорее, следует говорить о сосуществовании обозначенных подходов, в равной степени применимых для решения задач исследований в области военного права, военных проблем международного права. Положения и выводы данной статьи в основном базируются на взглядах ученых, опирающихся на постклассические типы научной рациональности.

Что касается структуры юридической науки, применительно к данной работе интересна ее составляющая, представленная в виде системы (уровней) знаний. Традиционно выделяются теоретические и эмпирические знания, отличающиеся тем, что первые служат идеализации (построению модели) изучаемого объекта, тогда как вторые ориентируются на непосредственное изучение объекта⁵. Как утверждает И. Л. Честнов, современное науковедение к ним добавляет «метауровень» — философские основания науки. В этой связи он предлагает выделять эмпирический (нижний) уровень, теорию права (средний уровень) и философию права (верхний уровень) юридической науки⁶.

¹ Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки. Екатеринбург, 2001. С. 10 — 13.

² История и методология юридической науки / под ред. В. В. Сорокина. Барнаул, 2016. С. 15 — 28.

³ Алексеев С. С. Общая теория права. М., 2011. С. 10; Сырых В. М. История и методология юридической науки. М., 2012. С. 13 — 30.

⁴ История и методология юридической науки / под ред. Ю. А. Денисова, И. Л. Честнова. СПб., 2014. С. 172; Поляков А. В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. М., 2016. С. 107.

⁵ Сырых В. М. Указ. соч. С. 54 — 55.

⁶ Честнов И. Л. Постклассическая теория права. СПб., 2012. С. 182.

Этот подход представляется приемлемым, поскольку ученый опирается в своих выводах на постклассическую методологию. Эмпирический (нижний) уровень — это уровень фактов, полученных в результате конкретных исследований. Факт является первичным научным знанием, которое не входит в сферу теоретического знания, но образует ее эмпирическую базу¹.

Центральное место в юридической науке занимает теория права (средний уровень), которую С. С. Алексеев характеризует как аналитическую юриспруденцию². В современной интерпретации ее рассматривают как «основывающуюся на методологической платформе юридического позитивизма систему знаний о формально-юридических свойствах права, о его толковании и применении в юридической практике, а также деятельность научного сообщества по получению, проверке и оформлении этих знаний». К аналитической юриспруденции относят всё то, что касается позитивного права как системы общеобязательных формально определенных правил поведения людей в обществе (норм), установленных или санкционированных государством и обеспеченных силой государственного принуждения³.

В свою очередь, философия права (верхний уровень) — это парадигмальная сфера юридической науки, где решаются существенные для права вопросы, выходящая за рамки аналитической юриспруденции. Она также включает фундаментальные исследования, посвященные проблемным аспектам внутри позитивного права и правоприменительной деятельности, не поддающимся решению посредством обычных юридико-позитивистских научных средств. К философии права относят в том числе методологию юридического познания, а также

философии отдельных отраслей права и отдельных разделов общей теории права⁴.

В целом соглашаясь с И. Л. Честновым, теорию права (средний уровень юридической науки), по нашему мнению, следует рассматривать с учетом традиционной точки зрения на структуру юридической науки как совокупность теоретических знаний: а) общетеоретические науки (общая теория права и теория государства); б) историко-юридические науки (история права и государства, история учений о праве и государстве); в) науки, изучающие отдельные отрасли права; г) науки, изучающие международное право; д) прикладные юридические науки (криминалистика, судебная статистика, судебная медицина и др.); е) науки, изучающие зарубежное право (римское право, конституционное право зарубежных стран и др.)⁵.

Мы исходим из того, что теория финансово-правового положения военных организаций является составной частью теории военного права. Чтобы определить место теории военного права в системе юридической науки, необходимо охарактеризовать совокупность правовых норм, регулирующих военную деятельность государства, в качестве элемента системы права. Как представляется, военное право обладает признаками отрасли права, т.е. представляет собой группу норм права, связанных между собой предметно-функциональными связями, регулирующих конкретный род общественных отношений (в области военной деятельности государства⁶) и приобретающих в силу этого относительную устойчивость и самостоятельность функционирования⁷.

Правовые феномены, подобные военному праву, С. С. Алексеев относит к вторичным образованиям в структуре права и

¹ Сырых В. М. Указ. соч. С. 59.

² Алексеев С. С. Собрание сочинений. Том 6. Восхождение к праву. М., 2010. С. 11 — 58.

³ История и методология юридической науки /под ред. В. В. Сорокина. С. 13 — 14.

⁴ Там же. С. 20. См. также: Керимов Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. М. 2011.

⁵ Протасов В. Н., Протасова Н. В. Лекции по общей теории права и теории государства. М.: Городец, 2010. С. 33 — 34.

⁶ Военное право: учебник / под. ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. М., 2004. С. 19 — 29.

⁷ Морозова Л. А. Теория государства и права. М., 2010. С. 201 — 202.

именует их комплексными. По мнению ученого, они являются комплексными в том смысле, что нормы, в них входящие, не связаны единым методом и механизмом регулирования. Эти нормы «остаются по своим исходным моментам в главной структуре, в основных отраслях, на них распространяются общие положения соответствующих основных отраслей». К юридическим особенностям комплексных образований С. С. Алексеев предлагает относить некоторые особые принципы, общие положения, отдельные специфические приемы правового регулирования, свидетельствующие о существовании особого правового режима. Обозначенные особенности «имеют значение своеобразного силового поля, не только объединяющего разнородный юридический материал в известную целостность, но и придающего ему пусть и вторичный, но специфический отраслевой оттенок, особую окраску. И в конечном итоге оказывается, что, хотя нормы комплексной отрасли или института можно и нужно «распределять» по основным отраслям, но «замкнуть» их только в рамках основных отраслей нельзя»¹. Следовательно, военное право является комплексной отраслью права².

Таким образом, представляется возможным определить место теории финансово-правового положения военных организаций в системе юриспруденции. Эта теория является составной частью теории военного права, которая относится к отраслевым теориям (юридическим наукам), поскольку исследование вторичных образований в системе права не имеет существенных особенностей по сравнению с отраслевыми юридическими исследованиями. Как правило, это исследование завязано на изучении норм права, их толкования разными авторами, а также в обобщении судебной и административной практики применения этих норм (т.е. определяется юридико-позитивистской парадигмой). Теория финансово-правового

положения военных организаций соотносится с общими положениями теории финансового права. При этом ее комплексность обусловлена особыми принципами, отдельными приемами правового регулирования, характерными для сферы военной деятельности государства.

Отметим, что предлагаемую модель можно охарактеризовать в качестве идеальной. Построение полноценной теории финансово-правового положения военных организаций предполагает прежде всего формирование понятийно-категориального аппарата. В качестве узловой, на наш взгляд, здесь выступает категория «финансовая правосубъектность военных организаций». Она представляет основу, на которой разворачиваются все остальные понятия, формирующие концептуальный каркас теории. Как справедливо утверждал Н. В. Витрук, «всякая специальная (частная) теория правоведения, являясь относительно замкнутой системой знания, ставящей и решающей строго определенные задачи, имеет свою систему понятий. Система понятий дает целостный взгляд на общественное явление, представляет собой развитое понятие его сущности»³. По мнению А. М. Васильева, «знания, выражаемые отдельными понятиями, в составе теории организуются, достигают той полноты и определенности, которые позволяют использовать их в практической деятельности и для получения новых результатов в познании предмета теории»⁴. В целом, к основным элементам любой теории, по нашему мнению, относятся: 1) теоретическая основа (теоретико-юридическая или философская, т.е. своеобразная методологическая основа); 2) понятийно-категориальный аппарат (содержание учения, т.е. система взглядов на рассматриваемые явления и закономерности их развития, характерные для конкретного учения); 3) программные положения (т.е. оценки рассматриваемых явлений, цели и задачи на будущее).

¹ Алексеев С. С. Общая теория права. М. 2011. С. 179 — 185.

² Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1. С. 40 — 49.

³ Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 15 — 22.

⁴ Васильев А. М. Правовые категории: методологические аспекты разработки категорий права. М., 1976. С. 37.

Определив место теории финансово-правового положения военных организаций в системе юридической науки, целесообразно раскрыть особенности методологии построения данной теории. Для современного российского правоведения, как отмечает И. А. Иванников, характерен методологический плюрализм¹. Н. Н. Тарасов определяет его как «состояние методологической сферы юриспруденции, характеризующееся множественностью ценностных оснований, онтологических видений, гносеологических установок и методологических подходов». Поскольку методологический плюрализм весьма сложно выразить в виде связанной системы правил научного познания, ученый предлагает представлять метод юридической науки как систему, построенную на формальных основаниях² («метод правовой науки — есть «сумма, совокупность методов»). С этих позиций методология построения теории финансово-правового положения военных организаций включает три основных составляющих: философские методы (основания), общенаучные и специально-юридические методы³.

Философские методы (основания). Современные представления о соотношении философии и науки, основанные на постклассических типах научной рациональности, сводятся к тому, что философия науки (конкретной науки) является не отдельной областью знаний, существующей вместе (рядом) с этой наукой, а ее «верхним» уровнем — уровнем ее оснований⁴. Таким образом, следует говорить о философии права, которая выступает в роли методологии теории права, т.е. разрабатывает и предлагает принципы, методы и понятия, необходимые теории права и которые последняя самостоятельно выработать не в состоянии⁵. По от-

ношению к отраслевым (межотраслевым) юридическим наукам её методологическое участие осуществляется опосредованно. Применительно к исследованию теоретических вопросов финансово-правового положения военных организаций философские методы (основания) применимы с учетом методологической ситуации современного российского правоведения, которая характеризуется следующим.

Сегодня происходит смена типов научной рациональности, наука трансформируется из классической в неклассическую и постнеклассическую. Как утверждает А. М. Зарецкий, это уже осознано в философии, однако в юридической науке пока не получило надлежащего осмысления. С позиций постнеклассического науковедения «научное познание уже не рассматривается как отображение сущности объекта в адекватном ему мыслительном образе, но представляет собой протекающую в определенном социокультурном контексте деятельность по рациональному конструированию объекта познания»⁶. В этой связи основные классические критерии научности (практика, логика) утрачивают актуальность по причине «теоретической нагруженности» фактов, их зависимости от теории, с точки зрения которой они интерпретируются. Неактуальными становятся соответствующие им концепции истины (когерентная, корреспондентская, прагматическая). Соответственно научной является теория, соответствующая признанным научным сообществом правилам аргументации (парадигме).

Ключевым философским основанием юридической науки, как представляется, является тип правопонимания. От того, какой концепции права придерживается исследователь, на каких методологических позициях он стоит, зависят его дальнейшие теоретические построения. Между тем сегодня, как и в XIX в., предмет российской юридической науки главным образом определяется двумя классическими типами правопонимания — юридическим позитивизмом и юснатурализмом. Однако, как полагает

¹ Иванников И. А. История и методология юридической науки. М., 2015 С. 109.

² Тарасов Н. Н. Указ. соч. С. 225.

³ Такое деление применяется в отечественной науке к методологии правоведения в целом. См.: Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории. М., 2010. С. 143.

⁴ Честнов И. Л. Указ. соч. С. 192.

⁵ История и методология юридической науки / под ред. В. В. Сорокина. С. 61 — 65.

⁶ Зарецкий А. М. Handbook по дисциплине «История и методология науки». М., 2011. С. 51.

А. М. Зарецкий, для данных типов правопонимания, в той степени, в какой они ориентированы на познавательные идеалы классической науки, обоснование связи права с человеком, с миром переживаемых им ценностей, оказываются теоретически неразрешимой проблемой. В современных условиях юридический позитивизм и юснатурализм следует рассматривать как теории с ограниченными возможностями объяснения правовых явлений. А. М. Зарецкий описывает ситуацию современного российского правоведения как «демонстративный отказ теории права от связи с современной философией, что обрекает ее оставаться суммой знаний, соответствующих стандартам науки позапрошлого века, иначе говоря, – на исчезновение в качестве науки, абсолютной ценностью которой все-таки была и остается научная новизна»¹. Создание концепции правопонимания на основе методологии постнеклассического науковедения является актуальной задачей современной российской юриспруденции.

Итак, постнеклассическое науковедение предполагает конструирование правовых феноменов. В этой связи разработка теоретической модели финансово-правового положения военных организаций не может не опираться на широкое использование метода юридической конструкции. Юридические конструкции относят к специально-юридическим методами далее будут охарактеризованы более подробно. Вместе с тем, постнеклассическое науковедение не отбрасывает классическое, а лишь ограничивает его применимость. Поэтому исследования в области военного права, военных проблем международного права могут основываться на методологии юридического позитивизма или юснатурализма, в зависимости от того, какой концепции права придерживается исследователь. Это могут быть и менее распространенные типы правопонимания (социологический, психологический, либертарно-юридический и т.д. Исследование финансово-правового положения военных организаций, как было отмечено, является

отраслевым, в связи с чем определяется юридико-позитивистской парадигмой.

Кроме того, в качестве методологической основы исследования может выступать определенное философское направление без привязки к типу правопонимания. Например, отдельными учеными признается материалистическая диалектика в качестве всеобщего философского метода познания. Исследование финансово-правового положения военных организаций базируется на диалектике. Это предполагает, что финансово-правовое положение военных организаций как правовой феномен находится в постоянном развитии, а также существует не само по себе, а в тесной связи с иными явлениями. В соответствии с принципами диалектики познание теоретических проблем финансово-правового положения военных организаций осуществляется в историческом контексте, реконструируется генезис изучаемого правового явления. Следует отметить, что правовые исследования в области военного права, военных проблем международного права могут основываться также на иных философских направлениях: феноменология, герменевтика, синергетика и др. Подробную содержательную характеристику различных философских направлений можно найти в литературе по философии и методологии науки.

Общенаучные методы. Сюда относят все системы мышления (для юристов, прежде всего, актуально использование логики), а также методологические подходы, которые представляют собой операционализацию частных теорий (например, теория систем — системный подход, теория деятельности — деятельностный подход)². Под операционализацией здесь понимается заимствование из частных теорий в интересах правового исследования соответствующих средств мышления в форме целостной системы или отдельных конструкций, исследовательских рамок и принципов. Следует отметить, что общенаучные методы познания имеют различный статус в рамках классической и постклассических типов научной рациональности, поскольку рассматривают-

¹ Там же. С. 52.

² Тарасов Н. Н. Указ. соч. С. 226.

ся как инструментальное выражение научной парадигмы. С позиций постнеклассического науковедения они не могут применяться механически, а нуждаются в оценке их применимости. В целях исследования финансово-правового положения военных организаций используются логические приемы (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, обобщение и абстрагирование и др.), а также общепринятые методологические подходы (системный, функциональный и др.). Кроме того, целесообразно использование методологического подхода, предполагающего операционализацию (заимствование) теории военной деятельности государства.

Специально-юридические методы характерны только для юриспруденции. Следует отметить, что эти методы, так же, как и общенаучные, с позиций постнеклассического науковедения не могут применяться автоматически, а нуждаются в оценке их применимости. Ранее указывалось, что исследование теоретических проблем военного права, военных проблем международного права, как правило, базируется на методологической платформе юридического позитивизма или юснатурализма. Для юридического позитивизма актуален формально-юридический метод как совокупность приемов и средств познания правовых текстов с точки зрения их содержания, формы и юридического действия. Познание осуществляется посредством использования юридической терминологии, правил юридической техники и др.¹ В свою очередь, для юснатурализма характерен дедуктивно-аксиоматический метод, в соответствии с которым в качестве аксиомы, т.е. неразложимого понятия, в обществе выступает человек или индивид (неделимый). Далее путем дедукции выявляется естественное (обусловленное природой человека) право и позитивное право (как внешнее установление).

Юридический позитивизм и юснатурализм основываются на идеале классической научной рациональности. Пришедшее ему

на смену постнеклассическое науковедение предполагает конструирование правовых феноменов. Например, у людей создается впечатление, что юридические лица появились сами, однако они были сконструированы, а не возникли сами по себе. В этой связи построение теории финансово-правового положения военных организаций в своей основе опирается на использование метода юридической конструкции. По мнению С. С. Алексеева, в юриспруденции юридические конструкции — это «модели», « типовые схемы» (структуры) построения прав, обязанностей, ответственности, гарантий, других элементов и оснований юридической регуляции. Юридические конструкции — это звено (основа, стержень) материи права, достигшей необходимого (для реализации своих функций) уровня развития, совершенства. Они «представляют собой органический, всеобщий и наиболее важный по значению элемент собственного содержания права, его внутренней формы». С. С. Алексеев именно с юридическими конструкциями связывает будущее юридической науки². Н. Н. Тарасов подчеркивает значение юридических конструкций для понимания специфики юридического мышления в условиях методологического плюрализма. По его мнению, юридические конструкции (как собственно содержание права), а не правовые категории, как это утверждал А. М. Васильев в русле материалистической диалектики³, определяют стереотипы юридического мышления⁴.

Также необходимо в силу характера исследований в области военного права, военных проблем международного права отметить прикладное значение юридических конструкций. Как отмечал Д. Е. Пономарев, основным и непосредственным результатом процесса «юридического конструирования» является построение таких юридических конструкций, которые напрямую (непосредственно) воспринимаются и задействуются юридической практикой, системным обра-

¹ История и методология юридической науки / под ред. В. В. Сорокина. С. 69.

² Алексеев С. С. Собрание сочинений. Т. 6. Восхождение к праву. М., 2010. С. 229 — 248.

³ Васильев А. М. Указ. соч. С. 264

⁴ Тарасов Н. Н. Указ. соч. С. 259 — 261.

зом соорганизуют правовые средства в рамках механизма правового регулирования, обеспечивают системность действия позитивного права и, в конечном счете, эффективность правового регулирования¹. Алгоритм правового регулирования (а по сути, юридического конструирования в интересах практики) предложила Л. Н. Сморчкова. По ее мнению, он включает последовательное применение следующих приемов:

1) познать общественное отношение, совокупность действующих правовых норм и определить необходимый и достаточный уровень правового регулирования;

2) изучить правоприменительную практику в данной области общественных отношений и выявить очаги наибольшей конфликтности;

3) выявить особенности субъектно-объектной структуры, содержания общественного отношения и оценить степень необходимости и возможный уровень установления (конкретизации) правовых связей;

4) сформировать совокупность принципов правового регулирования с учетом не только общеправовых и отраслевых, но и институциональных принципов;

5) сформировать и использовать единый понятийный аппарат;

6) применить средства юридической техники в целях лаконичного изложения и единообразного толкования сформулированных правовых норм;

7) использовать системный подход при построении (определенном уровне конкретизации) правовых конструкций².

Кроме перечисленных, следует упомянуть сравнительно-правовой метод как важнейшее познавательное средство, призванное объединить достижения правовых доктрин различных государств в предмет исследования и на этой основе построить идеальную модель. Вместе с тем, сведения, касающиеся военной деятельности зарубеж-

ных государств, в своей значительной части относятся в этих государствах к охраняемой тайне, поэтому данный метод в военноправовых исследованиях может применяться ограниченно.

В качестве общего вывода следует отметить, что теория финансово-правового положения военных организаций является составной частью теории военного права и относится к отраслевым теориям. Особенности методологии построения теории финансово-правового положения военных организаций определяются методологической ситуацией современного российского правоведения (методологический плюрализм), а также постнеклассическим типом научной рациональности. Постнеклассическое науковедение предполагает конструирование правовых феноменов, поэтому разработка теории финансово-правового положения военных организаций в своей основе опирается на метод юридической конструкции. Юридическое конструирование финансово-правового положения военных организаций изначально предполагает его искусственный характер, поскольку этот правовой феномен не относится к объективной действительности, юридическая конструкция создается для решения прикладных задач. В самом общем виде применение метода заключатся в том, что сначала юридическое конструирование осуществляется в предмете исследования, после чего юридическая конструкция финансово-правового положения военных организаций помещается в объект и затем формируется в систему понятий.

Библиография

1. Алексеев, С. С. Собрание сочинений. Том 6. Восхождение к праву / С. С. Алексеев. — М., 2010. — 558 с.
2. Алексеев, С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. — М., 2011. — 568 с.
3. Васильев, А. М. Правовые категории: методологические аспекты разработки категорий права / А. М. Васильев. — М., 1976. — 264 с.
4. Витрук, Н. В. Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. — М., 2008. — 448 с.
5. Военное право : учебник / под. ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. — М., 2004. — 640 с.

¹ Пономарев Д. Е. Сущность юридической конструкции: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2005. С. 8.

² Сморчкова Л. Н. Участие военных учреждений в вещных отношениях: методология правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. С. 91 — 92.

6. Зарецкий, А. М. Handbook по дисциплине «История и методология науки» / А. М. Зарецкий. — М., 2011. — 90 с.
7. Иванников, И. А. История и методология юридической науки / И. А. Иванников. — М., 2015. — 137 с.
8. История и методология юридической науки : учебник / под ред. Ю. А. Денисова, И. Л. Честнова. — СПб., 2014. — 564 с.
9. История и методология юридической науки : монография / под ред. В. В. Сорокина. — Барнаул, 2016. — 461 с.
10. Керимов, Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов. — М. 2011. — 521 с.
11. Корякин, В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) / В. М. Корякин // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — № 1. — С. 40 — 49.
12. Морозова, Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. — М., 2010. — 384 с.
13. Поляков, А. В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода / А. В. Поляков. — М., 2016. — 832 с.
14. Пономарев, Д. Е. Сущность юридической конструкции : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Е. Пономарев. — Екатеринбург. 2005. — 175 с.
15. Протасов, В. Н. Лекции по общей теории права и теории государства / В. Н. Протасов, Н. В. Протасова. — М., 2010. — 752 с.
16. Сморгачева, Л. Н. Участие военных учреждений в вещных отношениях: методология правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук / Л. Н. Сморгачева. — М., 2017.
17. Сырых, В. М. История и методология юридической науки : учебник / В. М. Сырых. — М., 2012. — 464 с.
18. Тарасов, Н. Н. Методологические проблемы юридической науки / Н. Н. Тарасов. — Екатеринбург, 2001. — 263 с.
19. Трофимов, М. В. Теоретические основы финансовой правосубъектности военных организаций / М. В. Трофимов // Военное право. — 2017. — № 6. — С. 99 — 109.
20. Трофимов, М. В. Финансовая правосубъектность как предпосылка финансово-правового положения военных организаций / М. В. Трофимов // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 47 — 57.
21. Честнов, И. Л. Постклассическая теория права : монография / И. Л. Честнов. — СПб., 2012. — 560 с.
22. Ястребов, О. А. Юридическое лицо публичного права : вопросы теории / О. А. Ястребов. — М., 2010. — 383 с.

Methodological bases of construction of the theory of financial and legal position of military organizations

© Trofimov M. V.,
candidate of legal sciences, employee of the center of
research of problems Russian Law Equitas

Abstract. In the article the author determines the place of the theory of the financial and legal position of military organizations in the system of legal science, and also reveals the peculiarities of the methodology for constructing this theory

Keywords: theory of military law, military legal research methodology, financial legal personality of military organizations, financial and legal position of military organizations

Гражданское право

О терминологической определенности понятия воздушного судна с учетом правового регулирования в Российской Федерации

© Егоров А. П.,
аспирант факультета национальной безопасности
РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются подходы к определению понятия «воздушное судно» в российском законодательстве. Предложен авторский подход определения воздушного судна как летательного аппарата, поддерживаемого в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды, и предназначенный как для транспортировки пассажиров и (или) грузов, так и для иных целей, предусмотренных при его государственной регистрации.

Ключевые слова: воздушное право, воздушное судно, летательный аппарат, государственная регистрация воздушных судов, авиация.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Воздушные суда достаточно прочно вплелись в общественную и государственную жизнь — осуществление пассажирских и грузовых перевозок, обеспечение безопасности государства, в том числе охрана государственной границы, осуществление таможенных, полицейских и иных специальных мероприятий — все это уже не является чем-то немыслимым, а напротив, естественным и эффективным средством выполнения поставленных задач в данной сфере.

В рамках настоящей статьи предпринимем попытку оценить понятийное состояние термина «воздушное судно», разграничить воздушные суда с другими видами судов, например, морскими, а также определить правовую составляющую в его содержании, в том числе генезис развития.

В международном праве воздушными судами признаются летательные аппараты, которые поддерживаются в атмосфере в результате взаимодействия с воздухом¹. Таким образом, исключается возможность двойного толкования воздушного судна в качестве иного объекта, например, морского. В отдельных странах дается закрытый перечень

таких судов. Так, в Германии к таковым относятся самолеты, вертолеты, дирижабли, планеры с винтовыми двигателями, свободные и привязные баллоны, бумажные змеи, парашюты, летательные аппараты, предназначенные для использования воздушного пространства, в частности космические суда, ракеты и подобные им летающие объекты²; в Нидерландах — аэропланы, дирижабли, баллоны (свободные и привязные) и воздушные змеи; в Великобритании — баллоны (привязанные и свободные), воздушные змеи, планеры, дирижабли и летательные аппараты.

По мнению автора, такой подход не совсем оправдывает себя. Технологический прогресс не стоит на месте, и разработки, которые постепенно внедряются в общественные отношения, могут не подпадать под требования законодательства, но также фактически относятся к летательным аппаратам. Например, квадрокоптеры, дроны и т.п.

В этой связи требуется универсальное и всеохватывающее определение, которое

¹ Абрамова М. В. Ипотека морских судов, воздушных судов, космических объектов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 25.

² Симаев Д. Р. Правовой режим воздушных судов как объектов недвижимости : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 21.

позволит учесть не только существующие, но и перспективные объекты.

С научной точки зрения уже были предприняты попытки дать такое определение воздушным судам. Например, одни ученые под таковыми понимали «любой аппарат, который может держаться в воздухе благодаря реакции последнего»¹, другие — «любой аппарат, предназначенный для передвижения в воздушном или космическом (межпланетном) пространстве»². Энциклопедические источники в этом плане более лаконичны и предлагают летательный аппарат считать устройством для полетов в атмосфере или космическом пространстве³.

В отечественной правовой системе термин «воздушное судно» впервые дается в Декрете СНК от 12 января 1921 г. «О воздушном передвижении над территорией РСФСР и ее территориальными водами», являющемся первым кодифицированным актом, регламентирующем воздушные передвижения. Воздушный кодекс СССР 1935 г. и позднее Воздушный кодекс СССР 1961 г. не содержали определения понятия «воздушное судно», при этом они закрепляли, что к гражданским воздушным судам относятся все летательные аппараты (как легче, так и тяжелее воздуха), за исключением летательных аппаратов, входящих в состав Вооруженных Сил СССР.

Таким образом, был реализован подход, при котором понятие воздушного судна не ограничивалось перечнем летательных аппаратов, а трактовалось более широко, позволяя учитывать как существующие суда, так и будущие изделия такого типа.

В 1983 г. был принят Воздушный кодекс СССР, который в ст. 11 давал более «научное» определение воздушного судна: «летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет его взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от земной поверхности,

если он используется в целях: перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты; выполнения авиационных работ в отдельных отраслях народного хозяйства, оказания медицинской помощи населению и проведения санитарных мероприятий; проведение экспериментальных и научно-исследовательских работ; проведения учебных, культурно-просветительных и спортивных мероприятий; проведение поисково-спасательных и аварийно-спасательных работ и оказания помощи в случае стихийных бедствий».

Основное требование к воздушным судам того времени — их обязательная регистрация в Государственном реестре гражданских воздушных судов Союза ССР, т.е. при отсутствии таковой объект воздушным судном не считался. Такой подход создал прецедент, когда воздушным судном признавался объект только после его юридической регламентации, а не по техническим или иным характеристикам.

Кроме того, еще одной особенностью наделения статусом воздушного судна являлось его предназначение — цель создания и ввода в эксплуатацию. Использование судна в транспортировке лиц и грузов по своей сути являлось исчерпывающим перечнем назначения объекта, что, по мнению автора, не совсем оправданно.

Указанный пробел был устранен лишь в современном Воздушном кодексе Российской Федерации 1997 г. (ВК РФ), в котором в ст. 32 воздушное судно определяется как «летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды». Этой же статьей впервые введен ряд схожих по значению, но различных по содержанию понятий: «легкое воздушное судно», «сверхлегкое воздушное судно», «пилотируемое воздушное судно», «беспилотное воздушное судно», «беспилотная авиационная система».

Представляется интересным еще одна позиция по поводу определения воздушного

¹ Майорова Л. А. Проблема дефиниции недвижимых вещей в силу закона // Бюллетень нотариальной практики. 2008. № 4.

² Волков М. М. Гражданские воздушные суда : учеб. пособие. Л., 1965.

³ Авиация: Энциклопедия / Гл. ред. Г. П. Свищев. М.: Большая Российская энциклопедия, 1994. С. 306.

объекта не как судна, а как транспорта¹. Но в данном случае происходит сужение возможностей использования воздушного судна — только в качестве транспортировки людей и грузов. Как отмечают отдельные ученые, основные отличия воздушного транспорта от других видов транспорта (наземных и водных) заключаются в использовании для движения воздушной среды, а в качестве транспорта — летательных аппаратов»².

Сохранился и такой обязательный элемент воздушного судна, как его государственная регистрация. В соответствии с п. 1 ст. 36 ВК РФ гражданские воздушные суда допускаются к эксплуатации при наличии сертификата летной годности (удостоверения о годности к полетам), а по положениям Федерального закона от 14 марта 2009 г. № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» государственная регистрация воздушного судна направлена на официальное придание объекту статуса недвижимости, а не признания его воздушным или иным типом объекта.

По мнению автора, основное правовое значение государственной регистрации и государственного учета заключается в том, что после выполнения этих действий воздушные суда приобретают национальную принадлежность Российской Федерации.

В этой связи представляется целесообразным расширить определение воздушного судна путем не только придания ему определенных технических характеристик, но и с регламентацией его назначения и юридических статусов. Такая попытка уже была предпринята в диссертационной работе Д. Р. Симаева³, в которой дается следующая трактовка воздушного судна: «летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за

счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды, допускаемый к эксплуатации при наличии сертификата летной годности, и предназначенный для транспортировки по воздуху пассажиров или грузов между пунктами земной поверхности, либо для проведения опытно-конструкторских, экспериментальных, научно-исследовательских работ, испытаний авиационной техники, либо для осуществления военной, пограничной, муниципальной, таможенной и другой государственной службы, выполнения мобилизационно-оборонных задач, возникновение и переход прав на который и сделок с ним подлежит государственной регистрации в Едином государственном реестре прав на воздушные суда и сделок с ними».

По мнению автора, данное определение слишком громоздкое, перегруженное избыточным перечислением (для осуществления военной, пограничной, полицейской, таможенной и другой государственной службы) и не отвечающее современным правовым нормам.

В этой связи предлагается следующее определение: «Воздушное судно — это летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды, и предназначенный как для транспортировки пассажиров и (или) грузов, так и для иных целей, предусмотренных при его государственной регистрации».

Таким образом, перечень выполняемых задач воздушным судном остается открытым и может корректироваться соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации или уполномоченным ведомством в сфере воздушного транспорта. В то же время широкое толкование государственной регистрации позволяет не привязываться к действующему в настоящее время сертификату летной годности, а в случае его отмены и переходу к другому документу не потребует внесения корректив в предложенное определение.

¹ Гречуха В. Н. Транспортное право: правовое регулирование деятельности воздушного транспорта : монография. М.: Юстиция, 2016; Духно Н. А., Корякин В. М. Теория транспортного права : монография. М.: Юрлитинформ, 2016; Бажина М. А. Понятие «транспортное средство» в транспортном праве // Транспортное право. 2017. № 1. С. 10.

² Гречуха В. Н. Указ. соч. С. 1.

³ Симаев Д. Р. Указ. соч. С. 28 — 29.

Библиография

1. Абрамова, М. В. Ипотека морских судов, воздушных судов, космических объектов : дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Абрамова. — М., 2003.
2. Авиация: Энциклопедия / Гл. ред. Г. П. Свищев. — М.: Большая Российская энциклопедия, 1994.
3. Бажина, М. А. Понятие «транспортное средство» в транспортном праве / М. А. Бажина // Транспортное право. — 2017. — № 1.
4. Волков, М. М. Гражданские воздушные суда : учеб. пособие / М. М. Волков. — Л., 1965.
5. Гречуха, В. Н. Транспортное право: правовое регулирование деятельности воздушного транспорта : монография / В. Н. Гречуха. — М.: Юстиция, 2016.
6. Духно Н. А. Теория транспортного права : монография / Н. А. Духно, В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2016
7. Майорова, Л. А. Проблема дефиниции недвижимых вещей в силу закона / Л. А. Майорова // Бюллетень нотариальной практики. — 2008. — № 4.
8. Симаев, Д. Р. Правовой режим воздушных судов как объектов недвижимости : дис. ... канд. юрид. наук / Д. Р. Симаев. — М., 2010.

About terminological definiteness of concept of the aircraft taking into account legal regulation in the Russian Federation

© Egorov A. P.,

post-graduate student of the national security faculty of
Ranepa under the President of the Russian Federation

Annotation. The article discusses approaches to the definition of "aircraft" in the Russian legislation. The authors propose an approach to the definition of an aircraft as an aircraft maintained in the atmosphere by interacting with air, different from the interaction with air reflected from the surface of the earth or water, and designed for both the transportation of passengers and (or) cargo, and for other purposes provided for in its state registration.

Keywords: air law, aircraft, aircraft, state registration of aircraft, aviation

Гражданско-правовое регулирование использования беспилотных летательных аппаратов по российскому и зарубежному законодательству

© Мотасова Д. Д.,
аспирант Российского университета транспорта
(МИИТ)

Аннотация: в статье рассматриваются некоторые аспекты правового регулирования в сфере применения беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) в России и за рубежом, в частности, исследуются особенности правового закрепления понятия БПЛА, отмечаются гражданско-правовые проблемы использования БПЛА, связанные, в том числе, с возмещением нанесенного ими ущерба, рассматриваются примеры правового регулирования БПЛА в зарубежном законодательстве (США, КНР, других стран).

Ключевые слова: беспилотные летательные аппараты, беспилотные летательные судна, дроны, правовое регулирование использования БПЛА, источник повышенной опасности.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Как справедливо отмечают современные исследователи, беспилотные летательные аппараты (далее — БПЛА) в последнее время все чаще используются для разного вида работ, например, для фото- и видеосъемки местности, доставки предметов и товаров, в спасательных операциях и т.п. При этом количество квадрокоптеров и иных БПЛА постепенно растет. При этом стоит помнить, что квадрокоптер — не просто полезная «игрушка», но прежде всего воздушное судно, на использование которого распространяются соответствующие авиационные правила¹.

Право все чаще обращается к регулированию отношений в сфере создания и применения БПЛА, отвечая на вызовы современной науки и техники, потребности экономики, промышленности и ВПК. Например, согласно Федеральному закону от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» (ст. 1 «Основные понятия») для целей данного закона используется в числе прочих следующее понятие: «средства доставки — ракеты и беспилотные летательные аппараты, способные доставлять оружие массового поражения».

В постановлении Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» указывается, что «целью государственной политики в области развития авиационной промышленности и двигателестроения является создание высококонкурентной авиационной промышленности, возвращение ее на мировой рынок в качестве третьего производителя по объему гражданской продукции, достижение 10 — 15-процентного уровня мирового рынка продаж гражданской авиационной техники в 2020 — 2025 годах», при этом отмечается, что одним из приоритетных направлений развития авиационной промышленности станет реализация проекта создания семейства беспилотных летательных аппаратов. В данных Федеральных правилах используются следующее определение: беспилотный летательный аппарат — летательный аппарат, выполняющий полет без пилота (экипажа) на борту и управляемый в полете автоматически, оператором с пункта управления или сочетанием указанных способов.

Некоторые определения в интересующей нас области общественных отношений содержатся в Имплементационном регламенте

¹ Слесарев С. А. Квадрокоптеры: регистрация и использование // СПС Консультант Плюс, 2018.

№ 923/2012 Комиссии Европейских сообществ «Об установлении общих правил полетов и условий эксплуатации относительно аэронавигационных услуг и процедур, а также об изменении Имплементационного Регламента (ЕС) 1035/2011 и Регламентов (ЕС) 1265/2007, (ЕС) 1794/2006, (ЕС) 730/2006, (ЕС) 1033/2006 и (ЕС) 255/2010», согласно которым под авиамоделью «понимается беспилотный летательный аппарат, кроме игрушечного самолета, эксплуатационная масса которого не превышает пределы, установленные компетентным органом, который может выдержать длительный полет в атмосфере и который используется исключительно в целях демонстрации или рекреационной деятельности».

В Решении № 406 Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества «О внесении изменений и дополнений в Типовые списки товаров и технологий, подлежащих экспортному контролю» (Принято в г. Москве 12 декабря 2008 г.) также содержится следующее определение: «Беспилотный (воздушный) летательный аппарат (БЛА) — любой летательный аппарат, способный взлетать и поддерживать контролируемый полет и аэронавигацию без какого-либо присутствия человека на борту».

Необходимо отметить разницу в понятиях, используемых в российском законодательстве. Наряду с термином «БПЛА» используется также понятие «беспилотное летательное судно». Например, согласно ст. 8 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ВК РФ) обязательной сертификации органом, уполномоченным Правительством Российской Федерации, в порядке, установленном федеральными авиационными правилами, подлежат беспилотные авиационные системы и (или) их элементы, за исключением беспилотных авиационных систем и (или) их элементов, включающих в себя беспилотные гражданские воздушные суда, на которые сертификат летной годности выдается на основании сертификата типа или акта оценки конкретного воздушного судна на его соответствие требованиям к летной годности граждан-

ских воздушных судов и требованиям в области охраны окружающей среды от воздействия деятельности в области авиации, а также беспилотных авиационных систем и (или) их элементов, включающих беспилотные гражданские воздушные суда с максимальной взлетной массой 30 кг и менее.

Полагаем, что в целях унификации в различных отраслях российского законодательства необходимо использовать единую терминологию, в связи с чем следует скорректировать положения воздушного законодательства и ввести наиболее часто употребляемый термин «беспилотный летательный аппарат». Тем более, что и в литературе утвердился именно этот термин. Например, исследователи предлагают понимать под БПЛА «автоматизированный интерактивный беспилотный летательный аппарат, способный выполнять полет по заданному маршруту и поддерживать свою ориентацию в пространстве без вмешательства человека, но в то же время готовый реагировать на управляющие воздействия человека-оператора»¹.

ГК РФ напрямую не регулирует использование БПЛА. В целом можно сказать, что они в своем использовании подчиняются правовому режиму имущества, с ними могут совершаться сделки, как и с иным имуществом. Специальный же правовой режим БПЛА, в том числе порядок регистрации, права пилота БПЛА и т.п. устанавливаются воздушным законодательством. При этом из комплексного анализа положений гражданского и воздушного законодательства в их системной связи следует, что БПЛА относятся к недвижимому имуществу. В частности, согласно ст. 130 ГК РФ к недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество. При этом к категории «воздушные суда» в соответствии с положениями ВК РФ (ст. 32 «Воздушное

¹ Солдатов Е. Л., Кульнев С. В., Лемешкин Р. Н. Беспилотные летательные аппараты // Армейский сборник. 2010. № 3. С. 42 — 45.

судно») относятся, в том числе беспилотные воздушные судна.

Вместе с тем, отнесение БПЛА к гражданско-правовому режиму недвижимого имущества ставит ряд вопросов, таких как возможность распространения на них положений ГК РФ, связанных с регистрацией недвижимого имущества. В частности, возможно ли применение к БПЛА нормы, предусмотренной п. 4 ст. 131 ГК РФ, согласно которой «орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, обязан предоставлять информацию о произведенной регистрации и зарегистрированных правах любому лицу».

С гражданско-правовым регулированием тесно связаны также проблемы гражданско-правовой ответственности за ущерб, причиненный БПЛА.

Как видится, БПЛА могут быть признаны источниками повышенной опасности, в связи с чем целесообразно внести соответствующие изменения в ГК РФ. Кроме того, как отмечают исследователи, «неясным остается вопрос об ответственности в случае причинения беспилотниками тяжкого вреда, обусловленного сбоем в заложенном в них программном обеспечении. Для решения этой проблемы рациональным представляется установление административной и уголовной ответственности для лиц, разрабатывающих ненадлежащее программное обеспечение для беспилотников либо нарушающих технологию его установки и обслуживания»¹.

Также важную гражданско-правовую составляющую имеет вопрос о пересечении БПЛА границ земельных участков. В частности, как отмечается в научной литературе, «в связи с развитием персонального транспорта, перемещающегося не по поверхности земли (по дороге), а по воздуху, принципиальным станет вопрос о возможности свободно пересекать воздушные пространства над частными земельными участками. В

принципе, уже сегодня обсуждаются те вызовы, которые бросило юриспруденции взрывное развитие беспилотных летательных управляемых аппаратов — дронов. Для меня очевидно, например, что свободное пересечение воздушных границ земельного участка должно подчиняться каким-то другим правилам, чем пересечение наземных границ (сегодня п. 2 ст. 262 ГК РФ устанавливает правило свободного прохода через земельный участок, за исключением случая, если он не огорожен либо собственник участка иным образом ясно не обозначил, что свободный проход через его участок не допускается). Освоение этой сферы права недвижимости — дело будущего, и она лишь только ждет своих исследователей»².

В целом, как отмечается в научной литературе, «нормы, регламентирующие правовой статус беспилотников, появились в Воздушном кодексе Российской Федерации сравнительно недавно, когда был принят и вступил в силу Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 462-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части использования беспилотных воздушных судов» (так называемый «закон о беспилотниках»). ... Принятие «закона о беспилотниках» несколько изменило ситуацию с неопределенностью правового статуса беспилотников, однако не прояснило ее до конца. Так, в различных нормативно-правовых актах содержатся различные определения беспилотников, отсутствуют нормы, касающиеся порядка регистрации беспилотников, и т.д., то есть законодательное регулирование правового статуса беспилотников далеко не совершенно»³.

Правовое регулирование использования беспилотных летательных аппаратов (дронов) нашло отражение в законодательстве и некоторых зарубежных стран, в основном тех, в которых они находят применение в

¹ Фокин М. С., Рязанов Н. С. Актуальные проблемы уголовно-правовой регламентации противоправного использования беспилотных мобильных средств // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 1. С. 103 — 110.

² Бевзенко Р. С. Земельный участок с постройками на нем // Вестник гражданского права. 2017. № 1. С. 9 — 36; № 2. С. 84 — 114.

³ Макухин А. А. Законодательное регулирование правового статуса беспилотных летательных аппаратов // Научный вестник Крыма. 2017. № 1. С. 2, 4.

военной сфере, в связи с чем данные технологии получают активное развитие.

Например, в Китайской Народной Республике в соответствии с действующими положениями «О руководстве направлением иностранных инвестиций» 2002 г. (Постановление Государственного совета КНР № 346), все виды деятельности для иностранных инвестиций разделены на четыре вида: поощряемые, разрешенные, ограничиваемые и запрещенные виды деятельности. К поощряемым для иностранных инвестиций видам деятельности в сфере производства оборудования для транспорта относится в том числе «производство экранопланов, беспилотных летательных аппаратов и аэростатов»¹.

В США, как отмечают исследователи, «как такового, комплексного законодательства, которое бы регулировало использование дронов еще нет, идет его разработка. ... Пока что считается, что использование дронов в некоммерческих целях разрешено практически везде, кроме того, FAA (Ассоциация Гражданской Авиации) приняла порядка 1000 «исключений» из правил воздушных перевозок, касающихся коммерческого использования дронов, что создало легальные возможности для коммерческого использования дронов. Некоторые уверены, что из-за нечеткости формулировок в «исключениях», их можно трактовать произвольно, что на практике приводит к коллизиям и спорам, связанным с использованием дронов. В США беспилотники весом более 250 г (включая полезную нагрузку) подлежат обязательной регистрации в FAA. Действует ограничение высоты полетов — не выше 91.44 м»².

Имеются и иные примеры установления правового режима использования БПЛА в зарубежных странах. Например, в мае 2017 г. в Китае начали требовать с владельцев регистрировать беспилотники.

¹ Бажанов П. В. Ведение бизнеса в Китае: правовые аспекты / Выпуск 1. Обзор правовой среды для бизнеса : кн. для юристов, сопровождающих бизнес. М.: Инфотропик Медиа, 2015.

² Регулирование беспилотников в США [Электронный ресурс] // URL: <http://robotrends.ru/robotpedia/regulirovanie-bespilotnikov-v-ssha>.

Израильская компания Airobotics получила разрешение регулятора САА (Civil Aviation Authority) на использование полностью автономных беспилотников в воздушном пространстве страны. На частных территориях, принадлежащих компаниям и иным потребителям, приобретающим услуги на основе дронов, пилотирование аппаратов возможно в том числе и за пределами видимости БЛА для оператора или даже в автономном режиме. Швейцарский регулятор FOCA (Swiss Federal Office for Civil Aviation) выдал сертификат компании Matternet. Документ подтверждает право американской компании эксплуатировать беспилотники в автономном режиме, включая и полеты над городами страны как днем, так и ночью. В Сингапуре разрабатывают систему регулирования трафика БЛА. Разработчики пока ведут испытания системы в компьютерных симуляциях, задача которых — выявить наиболее безопасные и эффективные маршруты, высоты и аварийные маневры. Стадия концептов и симуляций в рамках четырехлетнего проекта раскрутится к концу 2017 г., испытания новых БЛА назначены на 2018 г.³

В целом следует сделать вывод о том, что правовое регулирование использования БПЛА и в России, и в мире сегодня находится только в начале пути, контуры будущих правовых режимов ещё находятся в стадии определения, а многие проблемы (например, связанные с ответственностью за причинённый ущерб) еще требуют своего решения.

Библиография

1. Бажанов, П. В. Ведение бизнеса в Китае: правовые аспекты. Выпуск 1. Обзор правовой среды для бизнеса: кн. для юристов, сопровождающих бизнес / П. В. Бажанов. — М.: Инфотропик Медиа, 2015. — 212 с.

2. Бевзенко, Р. С. Земельный участок с постройками на нем / Р. С. Бевзенко // Вестник гражданского права. — 2017. — № 1, 2.

³ Регулирование дронов [Электронный ресурс] // URL: <http://robotrends.ru/robotpedia/regulirovanie-dronov>

3. Макухин, А. А. Законодательное регулирование правового статуса беспилотных летательных аппаратов / А. А. Макухин // Научный вестник Крыма. — 2017. — № 1.

4. Регулирование беспилотников в США [Электронный ресурс] // URL: <http://robotrends.ru/robopedia/regulirovanie-bespilotnikov-v-ssha>

5. Регулирование дронов [Электронный ресурс] // URL: <http://robotrends.ru/robopedia/regulirovanie-dronov>

6. Слесарев, С. А. Квадрокоптеры: регистрация и использование // СПС КонсультантПлюс, 2018.

7. Солдатов, Е. Л. Беспилотные летательные аппараты / Е. Л. Солдатов, С. В. Кульнев, Р. Н. Лемешкин // Армейский сборник. — 2010. — № 3.

8. Фокин, М. С. Актуальные проблемы уголовно-правовой регламентации противоправного использования беспилотных мобильных средств / М. С. Фокин, Н. С. Рязанов // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 1.

Civil regulation of the use of unmanned aerial vehicles according to Russian and foreign legislation

© Motasova D. D.,

graduate student Of the Russian University of transport (MIIT)

Abstract: the article discusses some aspects of legal regulation in the field of unmanned aerial vehicles (UAV) in Russia and abroad, in particular, the features of legal consolidation of the concept of UAV are studied, civil-legal problems of UAV use are noted, including those related to the compensation of damage caused by them, examples of legal regulation of UAV in foreign legislation (USA, China, other countries) are considered.

Keywords: unmanned aerial vehicles, unmanned aerial vehicles, drones, legal regulation of the use of UAVs, the source of increased danger.

Заверение об обстоятельствах как средство гражданско-правовой защиты слабой стороны

© Сурнина О. С.,

аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

© Трачук О. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. В статье анализируется законодательство, регулирующее институт заверения об обстоятельствах в России с учетом зарубежного опыта и формирующейся судебной практики. Определяется правовая природа отношений, связанных с конструкцией заверения об обстоятельствах, а также практика применения различных мер ответственности к недобросовестному контрагенту в связи с предоставлением недостоверных заверений.

Ключевые слова: институт «заверение об обстоятельствах», слабая сторона, добросовестность, ответственность, обязательство.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

В Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ) закреплён новый институт — институт заверения об обстоятельствах, который фактически является одним из механизмов реализации принципа добросовестности в отношениях между участниками гражданско-правовой сделки (ст. 431.2 ГК РФ).

Необходимость закрепления данного института вызвана тем, что при заключении договоров, в особенности сложных договоров между крупными компаниями, к примеру, сложных финансовых, инвестиционных сделок, сделок по купле-продаже акций, долей участия, стороны сообщают определённую информацию, имеющую важное значение для контрагента и стимулирующую его на заключение данного договора.

При этом заверения могут быть даны до заключения договора, при заключении договора, то есть включаться в сам текст договора, либо после заключения договора, в момент его исполнения.

Заверения об обстоятельствах даются в отношении следующего.

Во-первых, предмета договора, то есть сторона сообщает о характеристиках предмета договора, об отсутствии каких-либо

обременений, ограничений, запретов на отчуждение со стороны третьих лиц. По мнению А. Г. Карапетова, если требование по передаче вещи в соответствии с характеристиками, указанными в договоре, не соблюдается, мы имеем дело с нарушением обязательства и ответственностью за передачу вещи, обременённую правами третьих лиц (ст. 461 ГК РФ), либо вещи, ненадлежащего качества (ст. 475 ГК РФ). И в отношении таких ситуаций отсутствует необходимость применения норм ст. 431.2 ГК РФ об ответственности за предоставление ложных заверений¹.

И действительно, стоит согласиться с мнением указанного автора относительно необходимости применения мер ответственности, предусмотренных ст. 431.2 ГК РФ, в том случае, когда продавец заверил о надлежащем качестве товара, и об отсутствии прав в отношении отчуждаемой вещи со стороны третьих лиц, так как ГК РФ содержит нормы об ответственности за нарушение обязательства в случае, когда заяв-

¹ Карапетов А. Г. Заверение об обстоятельствах и условия о возмещении потерь в новой редакции ГК РФ // Закон. 2015. № 6. С.45.

ленные заверения не соответствуют действительности, что стимулирует продавца сообщать достоверные гарантии под риском применения к нему ответственности.

Совершенно иная ситуация складывается при покупке или продаже доли корпоративного участия в уставном капитале хозяйствующих обществ.

До введения ст. 431.2 ГК РФ в случае получения недостоверных заверений о приобретенных акциях и долях в уставных капиталах хозяйствующих обществ покупатели часто ссылались на нормы о последствиях передачи некачественного товара (ст. 475 ГК РФ).

Однако Высший Арбитражный Суд Российской Федерации принял решение, согласно которому специфика доли в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью как предмета сделки с учетом конкретных обстоятельств дела исключает возможность применения к купле-продаже доли положений ст. 475 ГК РФ¹.

Специфика дачи заверений в отношении отчуждаемых акций или доли в уставном капитале, заключается в том, что заверения даются не в отношении самого объекта отчуждения, а в отношении компании, доля участия в которой приобретается. Покупателя интересует положение самой компании, в том числе финансовое положение, состояние кредитов и долгов компании, наличие разрешений, лицензий и иные важные составляющие, которые, по сути, и составляют долю участия. Можно привести в качестве примера ситуацию, когда компания покупает долю участия в обществе, занимающем сельскохозяйственными удобрениями. Для компании-покупателя такая сфера деятельности является новой, и определенных знаний, навыков компания-покупатель не имеет, то есть не является профессионалом в соответствующей сфере. Компания-контрагент предоставляет соответствующие заверения относительно качества, количества и иных характеристик сельскохозяйственных удобрений, априори зная, что

предоставление недостоверных заверений приведет к наступлению ответственности, что стимулирует компанию-продавца к предоставлению действительных заверений, а компания-покупатель, имея в виду наличие гарантий защиты в виде ответственности за дачу недостоверных гарантий, не прибегает к излишним издержкам, в том числе направленным на перепроверку соответствующих обстоятельств, и, имея дополнительную уверенность в защите, принимает решение о заключении договора.

Во-вторых, правовые заверения даются в отношении содержания самого договора, а именно, сообщается о том, что для совершения сделки получены все необходимые разрешения, согласия, отказы от использования преимущественного права покупки; заверения об отсутствии заинтересованности, масштабности сделки, о том, что исполнительный орган юридического лица имеет все необходимые полномочия на заключение договора, о том, что определенные условия сделки соответствуют праву страны стороны сделки, и другое. Такие заверения необходимы для экономии времени и финансовых затрат, к которым может привести проверка данных заверений.

В-третьих, правовые заверения даются в отношении стороны договора, относительно финансового положения, наличие необходимых лицензий и разрешений и др.

Основная задача ст. 431.2 ГК РФ состоит в закреплении права на получение возмещения убытков в случае предоставления недостоверных заявлений в качестве самостоятельного средства защиты, независимо от признания сделки недействительной. То есть, признание договора незаключенным или недействительным, не исключает ответственности за дачу ложных заверений. Но не всегда признание договора, в рамках которого были даны заверения, незаключенным или недействительным, ведет к возложению ответственности по возмещению убытков в соответствии с п. 1 ст. 431.2 ГК РФ. Так, если недействительность договора была связана с обстоятельствами, в отношении которых были даны недостоверные заверения, сторона получает право на возмещения убытков.

¹ Определение ВАС РФ от 30.10.2013 г. № ВАС-14602/13 по делу № А70-11153/2012 // СПС «Консультант Плюс».

Но в ситуации, когда договор признается недействительным по обстоятельствам, в отношении которых не были сделаны заверения, следует исключить применение норм об ответственности за дачу ложных заверений.

По общему правилу ответственность за дачу недостоверных сведений наступает только в том случае, если сторона, предоставляющая соответствующие сведения, исходила из того, что другая сторона будет полагаться на них или имела разумные основания полагать так. Такая ситуация возможна, когда заверения даются в отношении существенных обстоятельств договора, и сторона, дающая такие заверения, исходит из того, что предоставленные заверения послужат основанием для принятия решения о заключении договора, то есть она умышленно предоставляет такие сведения, которые простимулируют к заключению договора.

Но в то же время необходимо понимать, что лицо, которое получает заверения, должно действовать добросовестно. И в том случае, когда сторона, получившая заверения, изначально знает о недостоверности такого заявления или не могла не знать о ложности заверения, то есть действует недобросовестно, ей должно быть отказано в судебной защите.

Что же касается предпринимателей, то ответственность за предоставление ложных заверений наступает независимо от того, знал ли предприниматель, что он дает ложные заверения или нет, то есть его вина презюмируется. Стороны могут договором исключить положение о вине предпринимателя, за предоставление неумышленных ложных сведений.

Несомненно, введение в гражданский оборот института заверений об обстоятельствах окажет значительное влияние на развитие принципа эстоппель, применяемого в арбитражном процессе, и устанавливающего юридический запрет на отказ от ранее принятой позиции по какому-либо вопросу,

которая была официально изложена, донесена, заявлена уполномоченным лицом¹.

Зарубежный опыт показывает, что институт заверения об обстоятельствах не нашел столь широкой популярности среди предпринимателей, участвующих в договорных отношениях, например, в странах романо-германской системы действуют следующие положения о гарантиях, которые являются одним из механизмов защиты добросовестной стороны:

— скрытые дефекты купленного имущества (ст. 1641 Гражданского кодекса Франции (Кодекса Наполеона))²;

— дефект правового титула (ст. §§ 435, 453 Гражданского уложения Германии)³;

— признании договора недействительным, отказа от договора, эвикции (ст. 1626 Гражданского кодекса Франции (Кодекса Наполеона))⁴ и др.

Что касается англо-американской судебной практики по данному вопросу, можно сделать вывод, что ст. 431.2 ГК РФ является удачной новеллой, как минимум, потому, что в ней не была предпринята попытка вводить специфические виды недостоверных заверений и нюансы определения убытков применительно к каждому такому виду (три вида заверений в текущей редакции рассматриваемой статьи по сути не различаются — в отличие, например, от разделения неосторожного утверждения в английском прецедентном и статутном праве)⁵.

В юридической науке, исследуя правовую конструкцию заверения об обстоятельствах, некоторые авторы утверждали, что действия, схожие к сообщениям о фактах и

¹ Реформирование гражданского законодательства: общие положения о сделках, обязательствах и договорах : монография / И. З. Аюшеева, И. С. Богданова, Е. С. Болтанова и др.; отв. ред. В. В. Долинская. М.: Проспект. 2018.

² Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона). М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 4 — 592

³ Гражданское уложение Германии: Вводный закон к Гражданскому уложению / 4-е изд., перераб. М.: Инфотропик Медиа, 2015. С. VIII — XIX, 1 — 715.

⁴ Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона). М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 4 — 592.

⁵ Томсинов А. В. Мера убытков за недостоверные заверения в праве Англии и США // Вестник гражданского права. 2015. № 5. С. 100 — 114.

выдаче заверений и гарантий, относились к юридическим поступкам (в частности, такого взгляда придерживался О. А. Красавчиков)¹. Другие, напротив, признавали, что указанная конструкция обладает самостоятельностью. Как справедливо отмечает М. Н. Илюшина, «назначение и содержание института юридически значимого сообщения позволяют отличить его от иных ранее известных российскому правопорядку категорий и правоотношений, а наличие показанных особенностей позволяет говорить об особом (при признании своего рода вторичности, привязанности к основному факту) положении рассматриваемого явления»². Как представляется, заверения об обстоятельствах также обладают значительной самостоятельностью. Цель введения заверений в условиях контракта — освободить другую сторону от необходимости удостовериться в фактах самостоятельно. Заверения приравниваются к обещанию компенсировать другую сторону в случае, если она потерпит убытки вследствие недостоверности заверений и гарантий³.

Можно констатировать, что судебная практика по делам, связанным с удовлетворением требований в связи с ложностью заверений, достаточно противоречива. Так, в одних случаях суды отказывают в иске, к примеру, по договору госзаказа на реконструкцию светофора суд апелляционной инстанции не усмотрел оснований для удовлетворения требований общества о взыскании с учреждения расходов, связанных с подготовкой документации для получения ордера ГАТИ на производство земляных работ, потому что означенные расходы представляют собой расходы по оплате услуг посредника,

привлеченного обществом⁴. В других случаях, напротив, примечательным является постановление Арбитражного суда Московского округа от 11 апреля 2018 г. № Ф05-3664/2018 по делу № А40-83049/2017, в ходе рассмотрения которого недостоверное заверение об обстоятельствах стало поводом взыскать почти 1 млн руб. с поставщика. Так, между юридическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность был заключен договор поставки. Фирма закупила газированные напитки для последующей реализации. Поставщик выдал ей сертификат генерального дистрибьютора. Из него следовало, что фирма может продавать напитки с товарными знаками, принадлежащими поставщику. Фирма реализовала продукцию, но покупатели ее вернули из-за претензий правообладателей по поводу того, что у поставщика нет прав продавать товар с этими товарными знаками. При этом судом во внимание были приняты то обстоятельство, что поставщик дал недостоверные заверения об обстоятельствах — о правах на использование товарного знака реализуемой продукции. Фирма обратилась в суд. Ей удалось отсудить около 1 млн руб. убытков, причиненных такими заверениями.

Между тем, как справедливо отмечает Ю. С. Харитоновна, «на данный момент, видимо, российские суды еще не вполне готовы к применению положений в связи с заверениями об обстоятельствах по ст. 431.2 ГК РФ»⁵.

Таким образом, данный механизм защиты стороны в гражданско-правовых отношениях следует общему направлению развития гражданского законодательства и является крайне актуальным в настоящий момент, поскольку данная норма потенциаль-

¹ Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958.

² Илюшина М. Н., Анисимова М. С. Юридически значимые сообщения: гражданско-правовая и гражданско-процессуальная квалификация // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 6. С. 3 — 9.

³ Харитоновна Ю. С. Заверения об обстоятельствах в российской предпринимательской практике // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 2. С. 30 — 35.

⁴ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 октября 2015 г. № 13АП-19315/2015 г. по делу № А56-16076/2015 г.

⁵ Харитоновна Ю. С., Заверения об обстоятельствах как новелла российского права / Под общ. ред. С. Д. Могилевского, М. А. Егоровой / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Юридический факультет им. М. М. Сперанского. М.: Юстицинформ, 2016.

но не позволяет недобросовестной стороне злоупотреблять своими правами. Предоставляя полную защиту стороне договора с возможностью взыскания убытков, упущенной выгоды, неустойки и иных санкций, законодатель использовал формулировку «обстоятельства, имеющие значение для заключения договора», которую одна из сторон договора может использовать в своих интересах, указывая на тот или иной пункт в договоре, считая его имеющим существенное значение для заключения договора, несмотря на то, что он таковым не являлся в момент совершения сделки и только наличие определенной доказательной базы сможет спасти другую сторону от ответственности. Безусловно, независимо от того, сообщаются ли заверения в отношении предмета сделки, стороны сделки либо содержания сделки, главной целью дачи заверений является предоставление стороне, получающей заверения, дополнительной уверенности в возмещении убытков, вызванных предоставлением недостоверных сведений, а для стороны, дающей заверения, — стимулирование к добросовестному предоставлению соответствующих заверений.

Библиография

1. Илюшина, М. Н. Юридически значимые сообщения: гражданско-правовая и гражданско-процессуальная квалификация / М. Н. Илюшина, М. С. Анисимова // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2014. — № 6. — С. 3 — 9.
2. Карапетов А. Г. Заверение об обстоятельствах и условия о возмещении потерь в новой редакции ГК РФ / А. Г. Карапетов // *Закон.* — 2015. — № 6.
3. Красавчиков, О. А. Юридические факты в советском гражданском праве / О. А. Красавчиков. — М.: Госюриздат, 1958.
4. Реформирование гражданского законодательства: общие положения о сделках, обязательствах и договорах : монография / И. З. Аюшеева, И. С. Богданова, Е. С. Болтанова и др.; отв. ред. В. В. Долинская. — М.: Проспект, 2018. — 192 с.
5. Томсинов, А. В. Мера убытков за недостоверные заверения в праве Англии и США / А. В. Томсинов // *Вестник гражданского права.* — 2015. — № 5. — С. 100 — 114.
6. Харитонов, Ю. С. Заверения об обстоятельствах в российской предпринимательской практике / Ю. С. Харитонов // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2016. — № 2. — С. 30 — 35.
7. Харитонов, Ю. С. Заверения об обстоятельствах как новелла российского права / Под общ. ред. С. Д. Могилевского, М. А. Егоровой / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Юридический факультет им. М. М. Сперанского. — М.: Юстицинформ, 2016.

Assurance of circumstances as a means of civil protection of a weak party

© Surnina O. S.,

postgraduate student of the Department of Civil and Entrepreneurial Law of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

© Trachuk O. V.,

Assistant Professor of the Department of Civil and Entrepreneurial Law of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

Abstract. The article analyzes the legislation regulating the institution about the circumstances in Russia taking into account foreign experience and emerging judicial practice. The legal nature of the relationship associated with the construction of the assurance of the circumstances, as well as the application of various measures of responsibility to the dishonest counterparty in connection with the provision of unreliable assurances is determined.

Key words: the Institute for the certification of the circumstances, the weak side, honesty, responsibility, commitment.

Правовые аспекты авансирования государственного оборонного заказа и последствий его отсутствия

© Тищенко А. Г.,
юрист

Аннотация. Статья посвящена исследованию и определению понятия аванс, показаны критерии отличия аванса от предварительной оплаты, раскрыты особенности авансирования государственного оборонного заказа, а также правовые последствия невыполнения или ненадлежащего исполнения обязательства по обеспечению авансирования работ, выполняемых по государственному оборонному заказу.

Ключевые слова: государственный оборонный заказ, кооперация; сопровождаемая сделка; аванс; предварительная оплата; обязательство; ответственность.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

С 1 января 2013 г. правовые основы государственного регулирования отношений, связанных с формированием, особенностями размещения и выполнения государственного оборонного заказа установлены Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее — Федеральный закон о государственном оборонном заказе).

В отличие от действовавшего в период с 4 января 1996 г. по 31 декабря 2012 г. Федерального закона от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее — Федеральный закон № 213-ФЗ), Федеральным законом о государственном оборонном заказе введено понятие кооперации головного исполнителя (п. 4.1 ст. 3) как совокупности взаимодействующих между собой лиц, участвующих в поставках продукции¹ по государственному

оборонному заказу в рамках сопровождаемых сделок (далее — кооперация²). В кооперацию входят головной исполнитель, заключающий государственный контракт с государственным заказчиком, исполнители, заключающие контракты с головным исполнителем, и исполнители, заключающие контракты с исполнителями.

Другим нововведением Федерального закона о государственном заказе является понятие «сопровождаемая сделка».

Согласно п. 8 ст. 3 Федерального закона о государственном оборонном заказе сопровождаемая сделка — это государственный контракт и все контракты, заключенные в целях его исполнения между лицами, входящими в кооперацию.

В качестве иллюстрации сказанного приведем следующий пример.

Для выполнения государственного оборонного заказа государственный заказчик заключил государственный контракт с головным исполнителем. Головной исполнитель заключил контракт 1 с исполнителем 1. В свою очередь исполнитель 1 заключил контракт 2 с исполнителем 2.

¹ Обратим внимание на сохранившуюся от Федерального закона № 213-ФЗ сумятицу в толковании термина «поставка продукции», повсеместно используемого в тексте Федерального закона о государственном оборонном заказе. Неразбериха возникает из-за прямой аналогии с понятием «поставка товаров», установленного параграфом 3 гл. 30 ГК РФ. Исходя из содержания и смысла Федерального закона о государственном оборонном заказе в целом под «поставкой продукции» следует понимать не только поставку товаров, но и выполнение работ и оказание услуг. Ориентирами для такого вывода служат ст. 1 и п. 1 ст. 3 Федерального закона о государственном оборонном заказе. Поэтому в настоящей статье вместо «поставки продукции» будет использоваться

более точное понятие — «поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг».

² Кооперация — объединение физических и (или) юридических лиц на основе добровольного членства для коллективного предпринимательства. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь / 6-е изд., перераб. и доп. М.: «ИНФРА-М», 2011.

В нашем случае в состав кооперации входит три исполнителя: головной исполнитель, исполнитель 1 и исполнитель 2. Примечательно, что порядок формирования кооперации должен быть регламентирован государством в силу прямого указания на это в п. 1 ч. 1 ст. 8 Федерального закона о государственном оборонном заказе. Требование об установлении Правительством Российской Федерации порядка кооперации вступило в силу 1 июля 2015 г.¹, однако до настоящего времени такой нормативный акт не принят.

Следуя определению понятия в Федеральном законе о государственном оборонном заказе, сопровождаемая сделка буквально состоит из государственного контракта, контракта 1 и контракта 2. При этом не лишним будет замечание о том, что сопровождаемая сделка как понятие используется исключительно в целях Федерального закона о государственном оборонном заказе.

Возможность рассматривать сопровождаемую сделку как самостоятельный, отельный договор, заключенный государственным заказчиком, головным исполнителем, исполнителем 1 и исполнителем 2 (т.е. в качестве многосторонней сделки) законодательством Российской Федерации не предусмотрена.

Внутри кооперации взаимодействие между собой лиц, участвующих в поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг по государственному оборонному заказу, осуществляется исключительно в рамках обязательств, возникших из заключенных между ними двухсторонних сделок (государственного контракта и контрактов).

Схематично соотношение кооперации и сопровождаемой сделки на рассматриваемом примере может быть представлено в следующем виде (см. рис).

Далее, не забывая содержание представленного рисунка, перейдем к теме настоящей статьи и проследим регулирование взаимоотношений государственного за-

казчика и участников кооперации, связанных с авансированием государственного оборонного заказа.

Ключевое слово в теме настоящей статьи — «аванс», поэтому прежде всего уделите внимание содержанию этого понятия.

Понятие «аванс» само по себе заслуживает отдельного внимания хотя бы по той причине, что ни ГК РФ, ни Федеральный закон о государственном оборонном заказе не раскрывает его в той степени определенности, которая позволила бы не отождествлять его с предварительной оплатой.

Спектр значений слова «аванс» в основном фокусируется на финансовой сфере и, как правило, представляет собой денежную сумму или другую имущественную ценность, выдаваемую в счет предстоящих платежей².

Отсутствие четких критериев определения понятия «аванс» в гражданском законодательстве Российской Федерации создает сложности как в понимании сути этого юридического инструмента, так и в его практическом применении.

Поэтому существующая, в том числе и в юридических кругах, точка зрения об авансе как о правовом синониме предварительной оплаты, не случайна.

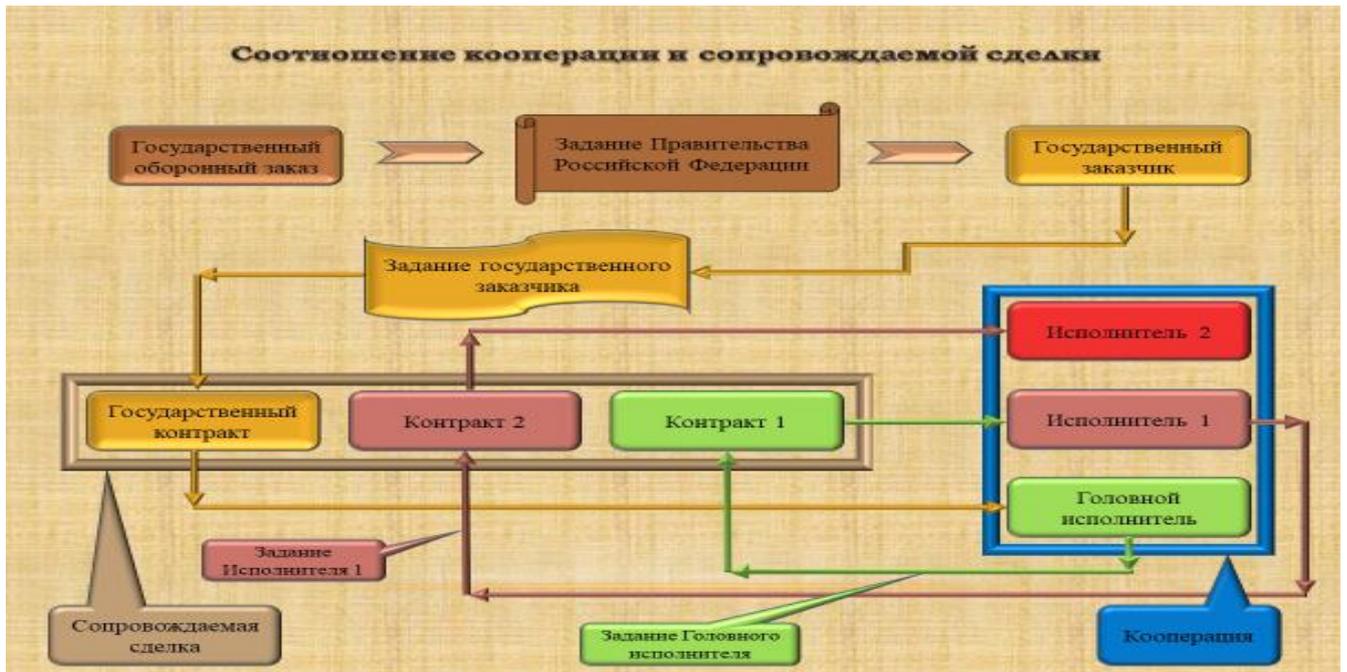
Действительно, при поверхностном подходе между авансом и предварительной оплатой различия довольно условные. В некоторых источниках аванс прямо представляется как форма предварительной оплаты³.

Однако, подобное совмещение понятий аванса и предварительной оплаты не может быть допустимо в гражданских правоотношениях на профессиональном юридическом уровне ввиду их существенного различия.

² Слово «аванс», заимствованное от французского *avance* — продвижение, опережение, используется в качестве самостоятельного понятия во многих сферах правоотношений, в том числе в трудовых и налоговых отношениях. Выводы, изложенные в настоящей статье, могут быть к ним применены только в соответствующей части, так как относятся исключительно к гражданско-правовым отношениям.

³ Например, страница официального сайта Википедия в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <https://ru.wikipedia.org/wiki/Райзберг> Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Указ. соч.

¹ Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 359-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе и отдельные законодательные акты Российской Федерации».



Предварительная оплата, по своей сути, есть плата за товар, работы, услуги, производимая до передачи товара, выполнения работы или оказания услуги.

Происхождение слова «плата» имеет индоевропейскую основу, означающую плотно, ткань, кусочек ткани. Во всех славянских языках «плата» происходит от слова «полотно». Это объясняется тем, что на определенных этапах экономического развития в качестве средства платежа, прежде всего германцами и славянами, использовалось льняное полотно как всеобщий торговый эквивалент товара. Например, немецкие феодалы в XII в. исчисляли все повинности с крестьянского двора в фунтах льна (Надельная грамота 1158 г.). Существуют исторические свидетельства того, как на пражском рынке славяне торговали с помощью льняных платков, считая 10 платков равными одному дирхему (дирхем — мера веса в арабских странах для драгоценных металлов, старинная арабская серебряная монета)¹.

Следовательно, этимология слова «плата» указывает на основную характеристику рассматриваемого понятия, существенно отличающую его от аванса: плата — это вы-

раженная в деньгах цена товара, работы, услуги, за которую получатель товара, результата работы или услуги их приобретает.

При этом вручение денег за товар, результат работы, услугу может быть осуществлено как до, так и после факта передачи товара, выполнения работы, оказания услуги. При этом момент обмена денег на товар, результат работы, услугу не оказывает влияния на присущую только плате функцию — в любом случае после ее совершения владелец товара, результата работы, услуги обязан предоставить их плательщику.

В современном гражданском законодательстве Российской Федерации сохранилась та же, что и в древности, функция платы за товар, работы, услуги.

Так, в ст. 485 и 486 ГК РФ установлены совершенно четкие критерии платы в качестве основного обязательства покупателя.

В ст. 487 ГК РФ содержится определение понятия «предварительная оплата товара» как обязанности покупателя оплатить товар полностью или частично до передачи продавцом товара.

Более того. Во всех видах обязательств, предусмотренных частью II ГК РФ и предусматривающих обмен товаров, результатов работ, услуг на деньги, совершение платы за такие товары, результаты работ, услуги есть

¹ Страница официального сайта «Экономика: в начале было Слово». Фокин Н. И. в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://dictionary-economics.ru>.

суть обязательства их приобретателя (покупателя).

Вместе с тем, в ГК РФ есть и положения, посвященные авансу.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 380 ГК РФ в случае сомнения в отношении того, является ли сумма, уплаченная в счет причитающихся со стороны по договору платежей, задатком, в частности вследствие несоблюдения правила, установленного п. 2 данной статьи, эта сумма считается уплаченной в качестве аванса, если не доказано иное. Исходя из приведенных положений ГК РФ, аванс можно охарактеризовать в качестве денежной суммы, выдаваемой одной из договаривающихся сторон в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне.

Довольно скромное и загадочное понятие аванса предлагает ст. 380 ГК РФ, не правда ли?

Но в отсутствие других указаний закона оно имеет принципиально важное значение для понимания юридической природы аванса и ее отличия от юридической природы платы за товар, работу, услугу, поэтому немало приоткроем понятийный занавес аванса как с процессуальной, так и с материальной позиций.

Поскольку под причитающимися по договору платежами понимается обязательство приобретателя (покупателя) совершить определенные действия по оплате предусмотренных договором товаров, результатов работ, услуг, в том числе предварительно¹, процессуальный критерий аванса может быть сформирован следующим образом: аванс, как платеж (действие), не тождественен платежу (действию) по оплате уже только потому, что выдается в счет такой оплаты.

Обратим внимание, что сама ст. 380 ГК РФ расположена в гл. 23 «Обеспечение исполнения обязательств» ГК РФ и содержит определение понятие задатка, выдаваемого одной из договаривающихся сторон в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне в доказательство заключе-

ния договора и в обеспечение его исполнения.

Очевидно, что такая правовая конструкция ст. 380 ГК РФ не дает оснований рассматривать аванс в качестве основного обязательства ни одной из одной из сторон договора, в том числе стороны, обязанной совершить причитающиеся по договору платежи. Отсюда следует материальный критерий аванса: аванс не является платой за товар, результат работы, услугу (обязательством по оплате), так как выдача аванса не направлена на приобретение товаров, результатов работ, услуг по договору.

Кроме того, аванс упоминается в ст. 823 ГК РФ по соседству с предварительной оплатой, как вид коммерческого кредита.

Факт указания в ст. 823 ГК РФ аванса и предварительной оплаты как двух видов коммерческого кредита также свидетельствует об их различной правовой природе и отсутствии оснований для признания их тождественности. В соответствии с п. 2 ст. 823 ГК РФ к коммерческому кредиту соответственно применяются правила гл. 42 «Заем и кредит» ГК РФ, если иное не предусмотрено правилами о договоре, из которого возникло соответствующее обязательство, и не противоречит существу такого обязательства.

Совместное применение ст. 380, 807 и 823 ГК РФ позволяет установить цель выдачи аванса по договору на приобретение товаров, результатов работ, услуг.

В отличие от оплаты товаров, работ, услуг², целью аванса является предоставление денежных средств в собственность получателю аванса (заемщику).

С учетом сказанного выше определение понятия «аванс» в полном объеме может быть сформулировано следующим образом: авансом признается денежная сумма, выдаваемая одной из договаривающихся сторон в счет причитающихся с нее по договору платежей другой стороне в собственность, в размере и на условиях, предусмотренных договором.

¹ См. ст. 487 ГК РФ.

² Целью оплаты товаров, работ, услуг по договору является их приобретение.

Согласно ч. 2 ст. 711 ГК РФ подрядчик вправе требовать выплаты ему аванса либо задатка только в случаях и в размере, указанных в законе или договоре подряда.

В соответствии с требованиями Федерального закона о государственном оборонном заказе обеспечение авансирования по государственному оборонному заказу является одной из основных обязанностей государственного заказчика и головного исполнителя (п. 8 ст. 7 и п. 1 ст. 8 Федерального закона о государственном оборонном заказе соответственно).

Пунктом 3 ст. 12 Федерального закона о государственном оборонном заказе установлено, что финансовые средства, выплачиваемые государственным заказчиком головному исполнителю, предназначаются только для расходов на выполнение государственного оборонного заказа и авансирование соответствующих работ. Головной исполнитель несет ответственность за нецелевое использование указанных средств.

Другими словами, законом, с одной стороны, установлена обязанность выдачи аванса по государственному оборонному заказу, а с другой стороны установлено право требования выплаты такого аванса.

Следовательно, по государственному оборонному заказу аванс должен быть предоставлен государственным заказчиком головному исполнителю, который в свою очередь должен предоставить аванс исполнителю 1 для выполнения работ по государственному контракту и контракту 1 соответственно.

В свою очередь головной исполнитель и исполнитель 1 вправе требовать выдачи аванса на выполнение работ по государственному оборонному заказу, предусмотренных соответствующими контрактами.

При этом авансирование поставок товаров и оказания услуг по государственному оборонному заказу не только не предусмотрено, но и фактически прямо запрещено. Такие расходы, в силу прямого указания ч. 3 ст. 12 Федерального закона о государственном оборонном заказе, являются нецелевыми.

Также обратим внимание, что обязанности авансирования работ исполнителем 1 по

контракту 2 Федеральным законом о государственном оборонном заказе не предусмотрено. В то же время, исполнитель 1, руководствуясь п. 4 ст. 7.1 Федерального закона о государственном оборонном заказе, вправе предусмотреть авансирование работ, выполняемых исполнителем 2, в условиях контракта 2.

Из указанных положений ГК РФ и Федерального закона о государственном оборонном заказе следует, что объективным имущественным интересом головного исполнителя и исполнителя 1 при заключении и исполнении государственного контракта (контракта) является создание благоприятных экономических условий, обеспечивающих своевременное выполнение контрактных обязательств без привлечения заемных (кредитных) средств сторонних кредитных и иных организаций.

Ошибочное отождествление аванса с предварительной оплатой влечет сужение указанного имущественного интереса в запланированном авансировании производства работ до не предусмотренных Федеральным законом о государственном оборонном заказе нужд головного исполнителя и исполнителя 1 в оплате подлежащего поставке товара до момента его передачи.

В случае возникновения спора сторон контракта ошибочная квалификация аванса по государственному оборонному заказу в качестве предварительной оплаты приводит к невозможности привлечения государственного заказчика и головного исполнителя к гражданско-правовой ответственности по ст. 395 ГК РФ, так как за просрочку предварительной оплаты без поставки товара проценты за пользование чужими денежными средствами не взыскиваются (см., например, судебную практику по делу № А41-35039/2016).

Вместе с тем, Пленум Верховного Суда Российской Федерации своим Постановлением от 24 марта 2016 г. № 7 разъяснил (п. 37), что проценты, предусмотренные п. 1 ст. 395 ГК РФ, подлежат уплате независимо от основания возникновения обязательства (договора, других сделок, причинения вреда, неосновательного обогащения или иных оснований, указанных в ГК РФ). Поскольку

ст. 395 ГК РФ предусматривает последствия неисполнения или просрочки исполнения именно денежного обязательства, положения указанной нормы не применяются к отношениям сторон, не связанным с использованием денег в качестве средства платежа (средства погашения денежного долга). Например, не относятся к денежным обязательствам по сдаче наличных денег в банк по договору на кассовое обслуживание, по перевозке денежных знаков и т.д.

Согласно п. 1 ст. 395 ГК РФ в случаях неправомерного удержания денежных средств, уклонения от их возврата, иной просрочки в их уплате подлежат уплате проценты на сумму долга. Размер процентов определяется ключевой ставкой Банка России, действовавшей в соответствующие периоды. Эти правила применяются, если иной размер процентов не установлен законом или договором.

Таким образом, за отсутствие авансирования работ по государственному оборонному заказу или просрочку такого аванса могут быть взысканы проценты по ст. 395 ГК РФ.

Кроме ответственности по ст. 395 ГК РФ, за нарушение обязательства государственного заказчика и головного исполнителя государственного оборонного заказа по обеспечению авансирования установлена административная ответственность (см. ст. 7.32.1 и 14.55 КоАП РФ).

Ссылка государственного заказчика и головного исполнителя на отсутствие финансирования может служить в качестве основания для освобождения от ответственности по ст. 395 ГК РФ только в случае прямого указания на это в условиях государственного контракта и контракта 1 соответственно.

Согласно п. 4 ст. 7 и п. 11 ч. 1 ст. 8 Федерального закона о государственном оборонном заказе государственный заказчик и головной исполнитель соответственно обязаны принять при заключении контрактов с исполнителями необходимые меры по их исполнению.

В соответствии со ст. 309 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обяза-

тельства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований — в соответствии с обычаями или иными обычно предъявляемыми требованиями.

Таким образом, в силу указанных положений ГК РФ и Федерального закона о государственном оборонном заказе еще на стадии заключения государственного контракта (контракта 1) государственный заказчик (головной исполнитель) обязан обеспечить своевременную выплату аванса.

В то же время, практика оформления сопровождаемой сделки показывает, что, как правило, в государственный контракт (контракт) включается условие о запрете освобождения исполнителя от ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязательств по государственному контракту (контракту) в случае отсутствия авансирования.

Наличие такого условия в государственном контракте (контракте 1) в случае отсутствия или просрочки авансирования работ по государственному оборонному заказу приводит к существенному ухудшению экономического положения головного исполнителя (исполнителя 1) ввиду пропорционального увеличения расходов собственных средств на выполнение государственного оборонного заказа или отсутствия (недостаточности) собственных средств исполнителя.

Объективно при заключении сопровождаемой сделки на такой экономический режим выполнения обязательств по государственному контракту (контракту 1) головной исполнитель (исполнитель 1) мог рассчитывать только в случае увеличения срока поставки товара и (или) дополнительного финансового обеспечения.

Сроки выполнения государственного оборонного заказа и объем его финансирования относятся к существенным условиям государственного контракта, заключаемого государственным заказчиком и головным исполнителем, в связи с чем их изменение практически невозможно (см. ст. 95 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Поэтому чаще всего в целях безусловного выполнения государственного оборонного заказа в отсутствие авансирования исполнители привлекают заемные (кредитные) средства сторонних кредитных и иных организаций путем заключения с ними соответствующих кредитных соглашений.

Проценты за пользование таким кредитом являются убытками головного исполнителя (исполнителя 1), причиненными ненадлежащим исполнением обязательства по

обеспечению авансирования государственного оборонного заказа, которые могут быть взысканы в суде.

Размер убытков определяется разницей между ставкой за пользование авансом, установленной в нарушенном контракте, и процентной ставкой за пользование суммой кредита, полученной в сторонней кредитной организации. Указанная логика подтверждается судебной практикой (см., например, п. 11 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13 сентября 2011 г. № 147).

Legal aspects of advances state defense order and the consequences of its absence

© **Tischenko A. G.**,
lawyer

Summary. The article is devoted to the study and definition of advance, the criteria of difference between advance and prepayment are shown, the features of the advance of the state defense order are disclosed, as well as the legal consequences of non-performance or improper performance of obligations to ensure the advance of works performed under the state defense order.

Key words: state defense order; cooperation; accompanied the deal; advance; prepayment; obligation; liability.

Социальные гарантии военнослужащих. Жилищное обеспечение

Правовое регулирование обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих нуждается в совершенствовании

© **Иванов В. Ю.**,

полковник юстиции, кандидат юридических наук,
преподаватель Военного университета

Аннотация: статья представляет собой научно-практический комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2018 г. № 24-П, в котором представлены результаты конституционного контроля отдельных положений Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих...». По результатам данного контроля Конституционный Суд рекомендовал законодателю внести в указанный закон изменения в части, касающейся исключения из него норм, позволяющих страхователю отказывать в выплате выгодоприобретателям неустойки за необоснованную задержку выплаты страховых сумм, если договор обязательного государственного страхования со страховой организацией своевременно не заключен.

Ключевые слова: обязательное государственное страхование жизни и здоровья; договор страхования; выгодоприобретатели по обязательному страхованию; неустойка.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

В числе социальных гарантий, установленных законодательством для военнослужащих, особое место занимает обязательное страхование их жизни и здоровья, которое представляет собой гарантированный государством объем возмещения вреда, призванного в денежной форме компенсировать последствия изменения материального и (или) социального статуса застрахованного лица вследствие наступления страхового случая, включая причиненный материальный и моральный вред, в случаях, предусмотренных законами¹. Военная служба, специфика выполнения обязанностей, возлагаемых государством на военнослужащих в целях обеспечения обороны страны и военной безопасности государства, всегда сопряжены с повышенными рисками для их жизни и здоровья. В связи с этим государством установлено обязательное государственное страхование, предусматривающее производство определенных денежных выплат: в случае повреждения здоровья — са-

мим военнослужащим, а в случае их гибели (смерти) — членам их семей. В этих целях двадцать лет назад был принят Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» (далее — Закон об обязательном страховании жизни и здоровья военнослужащих).

За прошедшие 20 лет в данный законодательный акт неоднократно (шестнадцатью законами) вносились изменения и дополнения. Кроме того, четырежды его нормы становились предметом конституционного контроля со стороны Конституционного Суда Российской Федерации. Последним по времени таким актом конституционного

¹ Корякин В. М. Право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М.: За права военнослужащих, 2005. С. 161 — 162.

контроля является Постановление от 18 июня 2018 г. № 24-П¹.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина А. П. Звягинцева, который заключением ВВК от 15 января 2016 г. был признан негодным к службе в органах внутренних дел и приказом от 18 января 2016 г. уволен со службы в связи с болезнью, а 1 февраля 2016 г. ему была установлена инвалидность II группы вследствие заболевания, полученного в период военной службы.

ООО «Страховая компания "ВТБ Страхование"», куда А. П. Звягинцев обратился с заявлением о выплате страховой суммы по договору обязательного государственного страхования жизни и здоровья в соответствии с Законом об обязательном страховании жизни и здоровья военнослужащих, отказало ему в этом, сославшись на отсутствие у данной компании заключенного с МВД России на 2016 г. государственного контракта обязательного государственного страхования жизни и здоровья лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел.

Решением Кировского районного суда города Томска от 9 ноября 2016 г. в удовлетворении исковых требований заявителя к указанной страховой компании в выплате страховой суммы было отказано, так как к моменту рассмотрения дела срок действия договора МВД России с данной компанией истек, а документы на выплату страхового обеспечения поступили за пределами установленного срока.

12 сентября 2016 г. МВД России заключило соответствующий государственный контракт со страховой организацией ООО

«Страховая компания "Арсеналь"», о чем истец был извещен письмом от 21 сентября 2016 г. Спустя некоторое время данная компания произвела необходимые страховые выплаты.

Апелляционная инстанция (коллегия по гражданским делам Томского областного суда) в апелляционном определении от 17 февраля 2017 г. подчеркнула, что государство в лице МВД России свою обязанность по страховому обеспечению заявителя к моменту рассмотрения апелляционной жалобы выполнило и потому оставила решение суда первой инстанции без изменения. Учитывая, что ООО «Страховая компания "ВТБ Страхование"» в 2016 г. не являлось надлежащим страховщиком, суд не нашел оснований для взыскания с МВД России и указанной страховой компании неустойки за несвоевременную выплату страховых сумм.

Кассационная инстанция областного суда и Верховного Суда Российской Федерации согласились с такими выводами.

Согласно п. 4 ст. 11 Закона об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих выплата страховых сумм должна производиться страховщиком в 15-дневный срок со дня получения документов, необходимых для принятия решения об указанной выплате. В случае необоснованной задержки страховщиком выплаты страховых сумм страховщик из собственных средств выплачивает выгодоприобретателю неустойку в размере 1 процента страховой суммы за каждый день просрочки.

Предусмотренное данной нормой правило об ответственности страховщика в виде неустойки, которая, будучи, по смыслу ст. 12, 330, 332 и 394 ГК РФ, способом обеспечения исполнения обязательств и мерой имущественной ответственности за их неисполнение или ненадлежащее исполнение, позволяя снизить вероятность нарушения прав выгодоприобретателя, выступает специальной гарантией защиты прав застрахованного лица, адекватной с точки зрения принципов равенства и справедливости положению и возможностям этого лица как наименее защищенного участника соответствующих правоотношений.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2018 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А. П. Звягинцева».

В п. 1 ст. 7 указанного Закона закреплена норма, согласно которой если страхователь не осуществил обязательное государственное страхование или заключил договор страхования на условиях, ухудшающих положение выгодоприобретателя по сравнению с условиями, определенными данным Федеральным законом, то при наступлении страхового случая он несет ответственность перед выгодоприобретателем на тех же условиях, на каких должна быть выплачена страховая сумма при надлежащем страховании.

А. П. Звягинцев, учитывая состоявшиеся по его делу решения, просил Конституционный Суд Российской Федерации признать указанную выше норму не соответствующей ст. 7 и 39 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации в части, допускающей возможность произвольного толкования понятий осуществления страхователем обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц и реализации права застрахованного лица на полное и своевременное получение страховой суммы при наступлении страхового случая, в результате чего страхователь освобождается от ответственности в виде неустойки за нарушение срока ее выплаты.

Конституционный Суд Российской Федерации при рассмотрении жалобы А. П. Звягинцева опирался на правовые позиции, сформулированные им в Постановлении от 26 апреля 2018 г. № 18-П¹ в отношении срока, за который подлежит начислению неустойка за необоснованную задержку выплаты страховой суммы. Суть этих выводов состоит в следующем:

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2018 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 11 Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина И. В. Матросова».

— в случаях, когда право на выплату страховой суммы было предметом судебного спора, этот срок может быть связан и со вступлением в законную силу судебного акта, которым подтверждается наличие у заинтересованного лица права на получение страховой суммы (например, на основании обосновывающих юридические факты документов, которые ранее страховщику не предоставлялись) и признано его нарушение;

— если суд установит, что право на получение страховой суммы возникло у выгодоприобретателя до его обращения за судебной защитой (т.е. представленные страховщику документы свидетельствовали о наличии у него данного права), то и срок, за который подлежит взысканию неустойка, сам по себе не может быть обусловлен собственно вступлением в законную силу судебного акта; если же суд признает задержку выплаты страховой суммы обоснованной, т.е. если им будет установлено, что выгодоприобретатель не приобрел право на выплату страховых сумм, поскольку не представил страховщику все необходимые документы или они были оформлены ненадлежащим образом, обязанность страховщика по выплате страховых сумм не наступила и, следовательно, он освобождается от выплаты неустойки;

— соответственно, при возникновении спора о праве выгодоприобретателя на получение страховых сумм обоснованность задержки выплаты ему этих сумм страховщиком относится к обстоятельствам, которые подлежат оценке рассматривающим спор судом, и обязанность по ее доказыванию лежит на страховщике, который, как профессиональный участник рынка страховых услуг, должен избегать принятия необоснованных решений, касающихся выплаты страховых сумм;

— если страховщик в ходе судебного разбирательства не докажет, что состав и содержание полученных им от выгодоприобретателя документов давали ему основания полагать, что выгодоприобретатель не имеет права на получение страховой суммы, то принятие судебного акта, которым это право было подтверждено, влечет для него

неблагоприятные последствия в виде возложения обязанности по выплате выгодоприобретателю неустойки за период после истечения 15-дневного срока со дня получения страховщиком документов, необходимых для принятия решения о выплате страховых сумм (что не препятствует суду при наличии заслуживающих внимания обстоятельств уменьшить сумму подлежащей выплате неустойки при образовании задолженности, если она явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства по выплате страховых сумм).

Таким образом, заключая со страхователями договоры обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц, страховщики принимают на себя обязательство по выплате застрахованным лицам и другим выгодоприобретателям страховых сумм и несут ответственность за ее необоснованную задержку в порядке и на условиях, установленных действующим законодательством, в том числе с учетом изложенных выше правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющих свою силу.

Изучив все обстоятельства дела и проанализировав относящиеся к данному делу нормы права, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам:

1) исполнение страховщиком обязанности возместить вред, причиненный жизни или здоровью военнослужащих и приравненных к ним лиц при прохождении ими службы, в рамках гражданско-правового договора не отменяет соответствующую конституционно-правовую обязанность государства, тем более в случаях, когда отсутствие договора страхования и (или) невозможность исполнения предусмотренных законом обязанностей по договору страхования не обусловлены поведением застрахованных лиц (выгодоприобретателей), которое сделало невозможным в их отношении заключение такого договора, установление, оформление страхового случая и т.п.;

2) предусмотренная п. 1 ст. 7 Закона об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих ответ-

ственность перед выгодоприобретателем на тех же условиях, на каких должна быть выплачена страховая сумма при надлежащем страховании, является гарантией прав выгодоприобретателей по договору обязательного государственного страхования, такая ответственность является вместе с тем способом, побуждающим к исполнению конституционно-правовой обязанности государства возместить вред, причиненный жизни или здоровью военнослужащих и приравненных к ним лиц при прохождении ими службы, который предусмотрен законом, в том числе для случаев, когда возмещение вреда путем выплаты страховой суммы не было обеспечено вследствие того, что такой договор заключен не был;

3) выплата выгодоприобретателю соответствующей суммы при отсутствии заключенного договора обязательного государственного страхования направлена на обеспечение гарантированного законом страхового возмещения, причем в том же размере, в каком страховщик должен был выплатить страховую сумму по своевременно заключенному договору страхования, включая неустойку за ее необоснованную задержку. Такое понимание ответственности перед выгодоприобретателем по договору обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих и приравненных к ним лиц не расходится с предписаниями ст. 969 ГК РФ, в силу которых обязательное государственное страхование жизни, здоровья и имущества государственных служащих определенных категорий может осуществляться как на основании договоров страхования, заключаемых страховщиками и страхователями, так и непосредственно на основании законов и иных правовых актов;

4) само по себе отсутствие договора страхования не отменяет указанную конституционно-правовую обязанность, а, напротив, предполагает необходимость ее надлежащего исполнения в специально предусмотренном законом порядке, что согласуется со ст. 8 ГК РФ, в силу которой гражданские права и обязанности возникают не только из договоров, но и, в частности, из актов государственных органов, предусмотр-

ренных законом в качестве основания возникновения этих прав и обязанностей, вследствие действий или событий, с которыми закон либо иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий. Не отменяется при этом и действие общих гражданско-правовых оснований ответственности за нарушение обязательства, включая вину, с тем условием, что бремя доказывания отсутствия вины несет, по общему правилу, лицо, нарушившее обязательство (п. 1 и 2 ст. 401 ГК РФ);

5) по буквальному смыслу п. 1 ст. 7 Закона об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих отсутствие договора обязательного государственного страхования или его несвоевременное заключение не могут служить основанием для освобождения страхователя от обязанности возместить вред, причиненный жизни или здоровью военнослужащих и приравненных к ним лиц. В то же время в правоприменительной практике указанное законоположение понимается как не предусматривающее выплату страхователем неустойки за необоснованную задержку выплаты сумм в возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью военнослужащих и приравненных к ним лиц, при наступлении страховых случаев, предусмотренных названным законом, при отсутствии своевременно заключенного договора обязательного государственного страхования, если в дальнейшем соответствующий договор был заключен страхователем с отвечающей установленным требованиям страховой организацией. В результате страхователь, исполняющий возложенные на него Законом об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих обязанности с просрочкой, в том числе значительной, фактически освобождается от предусмотренной п. 1 его ст. 7 ответственности. Такое истолкование снижает уровень государственной защиты права выгодоприобретателя на своевременное и в полном объеме возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, в соответствии с названным законом, если договор обязательного государственного страхования своевременно не заключен, а следова-

тельно, не отвечает вытекающим из ст. 19 (ч. 1 и 2), 37 (ч. 1 и 3), 39 (ч. 1 и 2), 45 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи требованиям надлежущей государственной защиты прав и законных интересов военнослужащих и приравненных к ним лиц, которая в Российской Федерации как правовом и социальном государстве должна осуществляться на началах справедливости и юридического равенства.

Основываясь на указанных положениях, Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что п. 1 ст. 7 Закона об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих не соответствует приведенным выше положениям Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащееся в нем положение — по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, — допускает отказ в выплате неустойки за необоснованную задержку выплаты суммы в возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, выгодоприобретателю, представившему в страховую организацию, уполномоченную, по имеющейся у него (сообщенной ему страхователем) информации, на осуществление страховой выплаты, а при отсутствии такой информации — страхователю необходимые для принятия решения об этой выплате документы при наступлении страхового случая, предусмотренного названным законом, если договор обязательного государственного страхования со страховой организацией своевременно не заключен.

В целях обеспечения защиты конституционно значимых ценностей, включая стабильность правового регулирования, и в интересах субъектов права Конституционный Суд Российской Федерации определил следующий порядок исполнения Постановления, принятого им по результатам рассмотрения жалобы А. П. Звягинцева:

а) федеральному законодателю надлежит внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на исключение отказа в выплате неустойки за необоснованную задержку выплаты суммы в возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, выгодоприобретателю, предста-

вившему необходимые для принятия решения о такой выплате документы, при наступлении страхового случая, предусмотренного Законом об обязательном государственном страховании, если договор обязательного государственного страхования со страховой организацией своевременно не заключен, вне зависимости от времени заключения такого договора в дальнейшем;

б) впредь до внесения в правовое регулирование надлежащих изменений:

— п. 1 ст. 7 названного Закона подлежит применению в истолковании, не допускающем отказ в присуждении и (или) в выплате выгодоприобретателям неустойки за время необоснованной задержки выплаты им сумм в возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, если таковая возникла или продолжается вследствие отсутствия на момент наступления страхового случая как основания для обращения за страховой выплатой заключенного договора обязательного государственного страхования;

— если договор обязательного государственного страхования не был своевременно заключен, период, за который при наступлении страхового случая, предусмотренного названным Законом, соответствующая неустойка подлежит выплате (с учетом 15-дневного срока, в течение которого должна быть произведена выплата страховой суммы), следует исчислять исходя из момента получения страховщиком, уполномоченным, по имеющейся у выгодоприобретателя информации (полученной им от страхователя), осуществлять страховую выплату, а при отсутствии такой информации — страхователем документов, необходимых для принятия решения о выплате суммы в возмещение вреда;

— если неисполнение (ненадлежащее исполнение) страхователем предусмотренных п. 2 той же статьи обязанностей по информированию лиц, подлежащих обязательному государственному страхованию, о порядке и условиях осуществления обязательного государственного страхования и о страховщиках, а также по поддержанию этой информации в актуальном состоянии повлекло представление выгодоприобретателем необходимых для принятия решения

о выплате ему суммы в возмещение вреда документов в страховую организацию, срок действия договора обязательного государственного страхования с которой истек к моменту наступления страхового случая, предусмотренного названным Законом, период, за который подлежит выплате неустойка, следует исчислять исходя из момента получения необходимых для принятия такого решения документов страховой организацией, являющейся, по имеющейся у выгодоприобретателя (сообщенной ему страхователем) информации, страховщиком.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации восстановил права заявителя на надлежащее страховое возмещение в связи с признанием его негодным к службе. При этом важно заметить, что, защитив конкретного гражданина, суд в то же время обеспечил условия для усиления гарантий социальной защиты неопределенного круга лиц, подпадающих под действие Закона об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих. Тем самым можно согласиться с содержащимся в научной литературе выводом о том, что «есть все основания считать правовые позиции Конституционного Суда вполне самостоятельными источниками военного права, поскольку им присущи все основополагающие признаки, которым согласно современной теории права должны обладать источники права: обязательность, формальная определенность, общеизвестность»¹.

Библиография

1. Корякин, В. М. Право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2005. — 288 с.
2. Корякин, В. М. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам военного права / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2006. — 208 с.

¹ Корякин В. М. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам военного права. М.: За права военнослужащих, 2006. С. 29.

Legal regulation of compulsory state life and health insurance of military personnel needs to be improved

© **Ivanov V. Yu.**,

Colonel of justice, candidate of law, lecturer of the Military University

Abstract: the article is a scientific and practical commentary on the decision of the constitutional Court of the Russian Federation dated June 18, 2018 № 24-П, which presents the results of the constitutional control of certain provisions of the Federal law "on compulsory state insurance of life and health of military personnel ...". According to the results of this control, the constitutional Court recommended the legislator to amend the said law in the part concerning the exclusion from it of the rules allowing the policyholder to refuse to pay the penalty to the beneficiaries for the unjustified delay in the payment of insurance sums, if the contract of compulsory state insurance with the insurance company is not concluded in a timely manner.

Key words: compulsory state life and health insurance; insurance contract; beneficiaries of compulsory insurance; penalty.

Правовая неопределенность статуса ветеранов военной службы и членов их семей

© Ильменейкин П. В.,
юрист

Аннотация. В статье исследуются правовые и социальные причины и условия правовой неопределённости статуса ветеранов военной службы и членов их семей.

Ключевые слова: ветераны военной службы, ветераны труда, члены семей ветеранов, права и льготы, социальные гарантии, меры социальной поддержки, социальная защита.

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Автор надеется, что настоящая статья будет интересна не только профессиональным юристам, но и тем гражданам Российской Федерации, кто за свои заслуги перед Отечеством имеет звание «Ветеран военной службы», но не знает, какие права и социальные гарантии дает звание такого ветерана, а потому и не может реализовать их во все либо в полном объеме. В связи с этим целью этой публикации является выявление и разъяснение причин того, почему чиновники государственных органов, обязанные в силу их должностных обязанностей обеспечивать социальную защиту ветеранов военной службы и членов их семей, часто считают государственное звание «Ветеран военной службы» хотя и почётным, но никаких прав не влекущим.

Данное звание установлено нормами ст. 5 Федерального закона от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах», а правовой статус ветеранов военной службы и членов их семей установлен не только нормами самого указанного закона, но и нормами Федерального закона от 27 мая 1998 г. 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», а также нормами ряда других федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Министра обороны Российской Федерации и других нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Государственным чиновникам надо просто их знать, правильно истолковывать и применять, что, к сожалению, бывает редко. И потому, данную ситуацию можно объяс-

нить словами известного литературного героя Остапа Бендера: «Спасение утопающих — дело рук самих утопающих!» (т.е. надо самим знать и уметь защищать, в том числе в суде и в иных государственных органах, свои права, а не наивно надеяться на то, что кто-то другой сделает это за вас), ибо, как говорили древние римляне: «Извещён — значит, вооружён!».

Главным законом нашего государства — Конституцией — декларировано, что Российская Федерация — это правовое и социальное демократическое государство. И это действительно так, ибо сфера социальной защиты граждан Российской Федерации и её правовое регулирование в России — одни из самых лучших и справедливых в мире, так как основаны не только на принципах соблюдения нашим государством общечеловеческих прав и свобод граждан, гарантированных Всеобщей декларацией прав человека, но и на многовековых обычаях и традициях русского народа, где всегда любили и уважали заслуженных защитников земли русской. И такие народные любовь и уважение к ветеранам (заслуженным воинам) во все века были обоснованными, ведь недаром «народный царь-император» Александр III произнёс пророческие слова: «Армия и Флот — единственные союзники России!», ибо без сильных Вооруженных Сил, основу которых составляют профессиональные воины, Россия, как суверенное государство, существовать не может и не будет. Пример тому — Европа: армии у многих европейских стран сейчас — буферские, а потому реального суверенитета у них даже во внутренней политике нет.

У читателей может появиться вопрос: если мне, как ветерану, все мои права гарантированы федеральными законами и Конституцией Российской Федерации, то почему я их не знаю и не могу реализовать сейчас, имея звание ветерана?

Объяснение может дать народная мудрость: «Дьявол скрывается в деталях!», так как прекрасные по своим цели и сути социальные правовые нормы сейчас у нас, в России, часто не работают и бывают неэффективны. Нередко их создают и принимают те люди, которые никогда не служили в Вооруженных Силах или служил лишь «в штабах» (т.е., неспособные увидеть проблему изнутри: ведь даже пенсии и льготы для генерала и прапорщика значительно различаются, не говоря уже о пенсиях и льготах для депутатов Государственной Думы, так как, по народной поговорке, «Сытый голодному — не товарищ!»), либо те, кто получил образование на гранты из «фонда Сороса» и спецслужб «партнёров», а также имеет недвижимость и вклады за рубежом и обучает там своих детей. В силу этого ряд норм законов Российской Федерации имеют правовые коллизии с другими нормами (то есть противоречат им по смыслу и содержанию) или неопределённости, допускающие их разное истолкование и применение. А когда применение правовой нормы зависит от того, как её истолкует конкретный чиновник или судья, где гарантия, что те окажутся честными и добросовестными людьми, хорошо знают военные и социальные законы России и истолкуют, и применяют эту норму в пользу ветерана и членов его семьи? В результате мы не можем реализовать те права, которые имеем по закону.

Всё указанное напрямую относится к теме настоящей статьи и к тому, что сейчас в социальном законодательстве Российской Федерации сложилась ситуация, когда ветераны военной службы и члены их семей оказались без конкретных прав и социальных гарантий. Так, ст. 5 Закона о ветеранах установлены порядок и условия присвоения военнослужащим звания (и статуса) «Ветеран военной службы» и выдачи им удостоверения такого ветерана. А вот норм, которыми установлено, какие конкретные права

и меры социальной поддержки имеют сами ветераны военной службы и члены их семей в своём правовом статусе, в законе нет вообще.

Нормами ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» гражданам, уволенным с военной службы, ветеранам военной службы, и членам их семей гарантировано сохранение всех тех правовых и социальных гарантий, которые те имели, будучи военнослужащими и членами их семей. Но в Федеральном законе «О ветеранах» нет норм о таких правах ветеранов военной службы и членов их семей и о том, что права и гарантии для них установлены ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

И, самое главное, в Законе о ветеранах нет ответа на классический вопрос: «А за чей счёт этот банкет?», т.е. не указаны источники финансирования всех этих прав и мер социальной поддержки для их реализации ветеранами военной службы и членами их семей, так как с 1 января 2005 г. ветераны военной службы оказались единственными из всех категорий ветеранов, указанных в ст. 1 Федерального закона «О ветеранах», для кого нормами ст. 10 этого закона вообще не установлено, расходными обязательствами какого бюджета (федерального или регионального, или их совместными обязательствами) являются социальная защита и социальная поддержка ветеранов военной службы и членов их семей. А если в Законе о ветеранах сами права и меры социальной поддержки ветеранов военной службы не указаны и не указан источник их финансового обеспечения, разве эти права можно реализовать?

Таким образом, сейчас на нормативно-правовом и финансовом уровнях сложилась незаконная и, так сказать, «сказочная» ситуация: законодатели и чиновники фактически предлагают ветеранам военной службы и членам их семей: «Идите туда, не знаю куда, получите то, не знаю, что». Но ведь ветераны военной службы и члены их семей — не «Федоты-стрельцы»!

Историко-правовой анализ норм социального законодательства России показывает, что так было не всегда и что такой неза-

конно неопределённый правовой статус ветеранов военной службы (и членов их семей) фактически существует только с 1 января 2005 г., то есть после вступления в силу норм Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». В народе этот закон известен под названием «Закон о монетизации льгот»¹. Бесспорно, что Закон № 122-ФЗ имел благие цели и в чём-то их достиг, но в отношении ветеранов военной службы и членов их семей получилось по поговорке «Хотели, как лучше, а получилось как всегда», так как статус этих ветеранов и членов их семей из более-менее понятного и урегулированного Законом о ветеранах стал неопределённым.

Тем не менее, Федеральный закон «О ветеранах» в целом был и сейчас остаётся одним из самых лучших и справедливых в мире социальных законов, так как содержит много прогрессивных новаций социальных норм и по сути основан на главном принципе социализма: «От каждого — по способностям, каждому — по труду», что отражено в преамбуле и ст. 1 данного закона: «Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, активную деятельность, почёт и уважение в обществе» и «С учётом заслуг по защите Отечества, безупречной военной службы, иной государственной службы и продолжительного добросовест-

ного труда устанавливаются следующие категории ветеранов: ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и территориях других государств (далее — ветераны боевых действий), *ветераны военной службы*, ветераны труда» (выделено автором).

То есть, все меры их социальной поддержки должны предоставляться ветеранам военной службы, в первую очередь, не в силу объективных причин (в связи с наступлением старости, инвалидности, нетрудоспособности, болезни и т.п.), а за их заслуги перед государством по защите Отечества и безупречной военной службе, то есть, в виде вознаграждения за их заслуги, как граждан, перед российскими гражданским обществом и государством (так как развитие любого общества возможно только в условиях мирной жизни, что и обеспечивают те, кто добровольно избрали для себя нелёгкую и опасную профессию «Родину защищать»).

Конечно, в любом государстве есть граждане (дети, инвалиды и т.п.), кто по объективным причинам не имеет возможности для самостоятельного обеспечения полноценной жизни и потому нуждается в социальной помощи независимо от заслуг перед обществом и государством. Но такая социальная помощь от государства, как это делается у нас, в России, должна быть разумной и справедливой, т.е. создавать условия не для социального «паразитизма» за счёт других, как это происходит сейчас в Европе с беженцами, а для активного участия нуждающегося в ней гражданина в жизни общества и государства всеми доступными ему способами и для развитие его личности, что и есть цель любой настоящей демократии.

В связи с указанным следует отметить, что ранее в СССР (и сейчас в России) социальное законодательство гармонично развивалось по двум направлениям: 1) дополнительные права и льготы отдельным категориям граждан за их труд (и заслуги) в отдельных сферах деятельности — как меры поощрения за их личный вклад в экономическую, духовную или иную сферу жизни общества и государства; 2) социальная по-

¹ Более подробно о правовых последствиях принятия данного закона см.: Корякин В. М. Право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М.: За права военнослужащих, 2005. С. 195 — 207.

мощь нуждающимся в ней по объективным причинам гражданам (дети, инвалиды и т.п.).

В России одним из основных законов второй группы является Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее — Закон № 178-ФЗ), ст. 7 которого установлено: «Получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане и иные категории граждан, предусмотренные настоящим Федеральным законом, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации. Порядок определения величины прожиточного минимума малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина устанавливается субъектом Российской Федерации с учетом величин прожиточных минимумов, установленных для соответствующих социально-демографических групп населения».

Таким образом, следует отметить, что только нормами Закона № 178-ФЗ (но не Федеральным законом «О ветеранах») субъектам Российской Федерации даны полномочия самим определять «малоимущих граждан» (но не ветеранов) и устанавливать для них меры социальной помощи от государства, финансируемые за счёт средств регионального бюджета.

Первая группа законов в России является обоснованно многочисленной, так как главная цель таких законов — привлечь граждан к занятию нужной для общества и государства трудовой (или иной общественно-полезной) деятельностью через установление для них за это особого статуса, т.е. дополнительных прав и социальных льгот, которых обычно не имеют другие граждане. В эту группу входят все федеральные законы о пенсиях, федеральные законы «О статусе судей», «О статусе военнослужащих» и ряд других. При этом следует отметить, что ст. 37 Конституции Российской Федерации всем гражданам России гарантированы право на труд и на свободу выбора вида трудовой деятельности, и что ст. 10 Федерального

закона «О статусе военнослужащих» установлено, что военнослужащие реализуют своё право на труд посредством прохождения ими военной службы, и что срок военной службы подлежит включению в общий и специальный трудовой (страховой) стаж, учитываемый при назначении им страховых и иных трудовых пенсий.

Также во вторую группу входит и рассматриваемый Федеральный закон «О ветеранах», ст. 5 которого, имеющей название «Ветераны военной службы», установлено, что ветеранами военной службы являются военнослужащие Вооружённых Сил СССР, Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, Объединённых Вооружённых Сил государств — участников Содружества Независимых Государств (СНГ), созданных в соответствии с Уставом СНГ, награждённые орденами или медалями, либо удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награждённые почетными грамотами Президента Российской Федерации или удостоенные благодарности Президента Российской Федерации, либо награждённые ведомственными знаками отличия, при условии, что общая продолжительность военной службы указанных военнослужащих составляет 20 лет и более, а также военнослужащие, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы. Указанные требования распространяются на военнослужащих, уволенных с военной службы в запас (отставку). Для указанных лиц устанавливается звание «Ветеран военной службы». Порядок и условия присвоения звания «Ветеран военной службы» определяются Президентом Российской Федерации.

То есть, нормы ст. 5 Закона о ветеранах устанавливают условия и порядок присвоения звания «Ветеран военной службы» не всем гражданам, а только тем, кто является военнослужащим (или ранее был им), имеет государственные награды, и чья общая продолжительность военной службы составляет 20 лет и более (то есть, по сути, как возна-

гражданин за заслуги и длительный срок их военной службы), а также тем, кто, независимо от общей продолжительности военной службы и наличия наград, стал инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы (то есть, не все инвалиды, а только те, кто стал ими на военной службе). Очевидно, что с момента присвоения им звания ветерана военной службы граждане приобретают и статус ветерана, то есть совокупность всех их прав и мер социальной поддержки, установленных законодательством Российской Федерации, что подтверждается соответствующим документом.

Ранее ст. 28 Федерального закона «О ветеранах», которая имела название: «Документы, подтверждающие права ветеранов», ранее было установлено: «Реализация прав и льгот ветеранов осуществляется по предъявлению ими удостоверений единого образца, установленного для каждой категории ветеранов Правительством СССР до 1 января 1992 г. либо Правительством Российской Федерации».

Конкретно для ветеранов военной службы постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 1995 г. № 423 установлен единый образец бланка удостоверения ветерана, выдаваемого лицам, для которых в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» установлено звание «Ветеран военной службы». В данном документе указана правоустанавливающая надпись: «Предъявитель настоящего удостоверения имеет права и льготы, предоставляемые на условиях и в порядке, установленных статьями 22 и 23 Федерального закона "О ветеранах"».

Ранее это не нарушало прав ветеранов военной службы, так как до 1 января 2005 г. статьёй 23 Федерального закона «О ветеранах», которая имела название «Меры социальной защиты ветеранов военной службы, ветеранов государственной службы», было установлено, что меры социальной защиты ветеранов военной службы устанавливаются законодательством. Ветераны, указанные в данной статье, по достижении возраста, дающего право на пенсию по старости, приоб-

ретают также право на льготы, установленные для ветеранов труда.

Как следует из этих норм, ранее ветераны военной службы имели гораздо больше прав и льгот, чем ветераны труда, для которых конкретные их права и льготы до 1 января 2005 г. были установлены только в ст. 22 Федерального закона «О ветеранах», но прав и льгот ветеранов военной службы, установленных ст. 23 указанного закона, ветераны труда не имели. Ветераны военной службы могли иметь и реализовать (но после их увольнения с военной службы) как основные их права и льготы в силу п. 1 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах», так и все права и льготы ветеранов труда, установленные ст. 22 этого закона.

И хотя нормы п. 1 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» были неясными, так как в них не было указано, какие права и льготы входят в статус ветеранов военной службы, и какими законами они установлены для ветеранов, реально такая неопределённость была формальной, так как все права и льготы ветеранов военной службы были фактически указаны в иных правовых нормах этого же закона и в других федеральных законах.

Это подтверждается следующим.

Во-первых, как следует из норм п. 1 ст. 5 Закона о ветеранах, право на присвоение им звания и правового статуса ветерана военной службы имеют военнослужащие и граждане, уволенные с военной службы, то есть граждане, уже имеющие сейчас или имевшие ранее статус военнослужащих. Согласно же п. 1 ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В силу этого очевидно, что права и льготы ветеранов военной службы — это часть статуса военнослужащих, а именно: «совокупность прав и свобод, гарантированных государством» (но без их обязанно-

стей и ответственности), установленных Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

При этом следует отметить, что хотя права и свободы, указанные в Законе о статусе военнослужащих, являются для военнослужащих приобретёнными (появляются у них при поступлении на военную службу), они установлены статьями Федерального закона «О статусе военнослужащих», многие из которых имеют названия, идентичные основным правам и свободам, гарантированным Конституцией Российской Федерации всем гражданам Российской Федерации, как неотчуждаемые от них (например, ст. 16 имеет название «Право на охрану здоровья и медицинскую помощь», что полностью идентично основному праву, установленному ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации). А ч. 2 ст. 55 Конституции гарантировано: «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». В силу этого очевидно, что граждане, уволенные с военной службы, ветераны военной службы сохраняют после увольнения с военной службы все права и свободы, которые они приобрели во время военной службы.

К сожалению, большинство норм Федерального закона «О статусе военнослужащих» до сих пор не приведено в юридическое соответствие, в том числе по их смыслу и содержанию, нормам ст. 5 и др. Федерального закона «О ветеранах» (в частности, ветераны военной службы и члены их семей не указаны самостоятельными субъектами прав, установленных нормами Федерального закона «О статусе военнослужащих»), что и создаёт неопределённость в применении норм Закона о статусе военнослужащих, в преамбуле которого указано, что «настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих, а также основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан Российской Федерации,

уволенных с военной службы, и членов их семей», для обоснования сохранения и наличия в правовом статусе граждан, уволенных с военной службы, ветеранов военной службы и членов их семей всех тех социальных гарантий, установленных всеми нормами Закона о статусе военнослужащих, и которые они уже имели, будучи военнослужащими.

Во-вторых, нормами ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», которая имеет название: «Граждане, имеющие статус военнослужащих», в настоящее время установлено, что граждане (иностранцы граждане) приобретают статус военнослужащих с началом военной службы и утрачивают его с окончанием военной службы. Социальные гарантии и компенсации, которые предусмотрены данным Федеральным законом, федеральными конституционными законами и федеральными законами, устанавливаются:

- военнослужащим и членам их семей;
- гражданам, уволенным с военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, Объединенных Вооруженных Силах государств — участников СНГ, и членам их семей;
- гражданам, уволенным с военной службы в Вооруженных Силах Союза ССР, пограничных, внутренних и железнодорожных войсках, войсках гражданской обороны, органах и войсках государственной безопасности, других воинских формированиях Союза ССР, и членам их семей.

К членам семей военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, на которых распространяются указанные социальные гарантии, компенсации, если иное не установлено как Законом о статусе военнослужащих, так и другими федеральными законами, относятся:

- супруга (супруг);
- несовершеннолетние дети;
- дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения возраста 18 лет;
- дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения;

— лица, находящиеся на иждивении военнослужащих.

Установлено, что социальные гарантии и компенсации, предусмотренные Законом о статусе военнослужащих и иными федеральными законами для военнослужащих и членов их семей, могут быть распространены на других лиц и членов их семей указами Президента Российской Федерации.

Военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы, ветеранам Великой Отечественной войны и ветеранам боевых действий, ветеранам военной службы, а также ветеранам, исполнившим обязанности военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, законодательством устанавливаются дополнительные социальные гарантии и компенсации.

Таким образом, нормы рассматриваемого закона регулируют статус не только самих военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, но и членов их семей.

Из правового анализа всех этих норм и норм п. 1 ст. 5 Федерального закона «О ветеранах» следует, что граждане, уволенные с военной службы, ветераны военной службы при увольнении утрачивают статус военнослужащих не полностью, а частично (в части обязанностей и ответственности военнослужащих). При этом они сохраняют статус в части прав, свобод и социальных гарантий военнослужащих, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами «О статусе военнослужащих», «О ветеранах» и другими, но уже не как военнослужащие, а как граждане, приравненные по правам и гарантиям к военнослужащим, в силу (на основании) их звания и статуса ветерана военной службы.

Кроме того, учитывая, что согласно нормам п. 1 ст. 5 Федерального закона «О ветеранах» звание (и статус) «Ветеран военной службы» может быть присвоено как военнослужащим, так и гражданам, уволенным с военной службы, очевидно, что правовой статус (совокупность социальных гарантий) ветеранов военной службы, в силу ст. 19 Конституции Российской Федерации, не может быть разным по объёму прав и социальных гарантий, с учётом гарантий ч. 2

ст. 55 Конституции Российской Федерации о том, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Всё указанное является основанием также для признания права членов семей граждан, уволенные с военной службы, ветеранов военной службы, в том числе умерших после увольнения с неё вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы, на сохранение за ними всех тех прав и гарантий, которые они имели, будучи членами семей военнослужащих. В частности, это право очень актуально и востребовано для реализации членами семей ветеранов военной службы, в том числе после смерти (гибели) ветерана, права на получение бесплатной медицинской помощи и связанных с этим социальных гарантий в военно-медицинских учреждениях, а также через военные комиссариаты.

В-третьих, статьей 8 Федерального закона «О ветеранах» гарантировано, что государственная политика в отношении ветеранов предусматривает в том числе: реализацию мер социальной поддержки, установленных этим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами для ветеранов и членов их семей и выделение из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации средств, необходимых для реализации мер социальной поддержки, указанных в данном законе.

Пунктом 1 ст. 13 Федерального закона «О ветеранах», которая ранее имела название «Содержание социальной защиты ветеранов», ранее было установлено содержание общего для всех ветеранов статуса: «Социальная защита ветеранов предусматривает осуществление системы мер, направленных на создание условий, обеспечивающих экономическое и моральное благополучие ветеранов, предоставляющих им дополнительные права и гарантирующих ветеранам льготы по:

1) пенсионному обеспечению, налогообложению, выплате пособий в соответ-

ствии с законодательством Российской Федерации;

2) получению, приобретению, строительству и содержанию жилых помещений;

3) оплате коммунально-бытовых услуг и торговому обслуживанию;

4) медицинскому, протезно-ортопедическому обслуживанию, санаторно-курортному лечению, обеспечению лекарствами и изделиями медицинского назначения;

5) обеспечению транспортными средствами и оплате проезда;

6) трудоустройству, обучению, переподготовке и условиям труда;

7) пользованию услугами учреждений связи, культурно-зрелищных и спортивно-оздоровительных учреждений;

8) получению услуг учреждений социального обслуживания, социальной и юридической помощи».

С 1 января 2005 г. пунктом 1 ст. 13 Федерального закона «О ветеранах», которая имеет название «Социальная поддержка ветеранов», установлено, что социальная поддержка ветеранов предусматривает осуществление системы мер, включающей:

1) пенсионное обеспечение, выплату пособий в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) получение ежемесячной денежной выплаты;

3) предоставление жилых помещений;

4) компенсацию расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг;

5) оказание медицинской помощи и протезно-ортопедической помощи.

Из сравнительного анализа норм п. 1 ст. 13 Федерального закона «О ветеранах» и Федерального закона «О статусе военнослужащих» следует, что все меры социальной поддержки ветеранов фактически аналогичны правам и социальным гарантиям военнослужащих, установленных нормами Закона о статусе военнослужащих. А так как, в силу ст. 5 Закона о ветеранах и ст. 2 Закона о статусе военнослужащих общим для статусов военнослужащих и ветеранов военной службы является прохождение военной службы, очевидно, что социальные гарантии, меры социальной поддержки ве-

теранов военной службы и военнослужащих тоже общие, равно для них выделяются средства федерального бюджета. И потому дублировать и перечислять для ветеранов военной службы их конкретные права и социальные гарантии в п. 1 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» ранее не было необходимости. И то, что ветераны военной службы после увольнения сохраняют все права и гарантии военнослужащих, ранее тоже было бесспорным.

Также явно очевидным было ранее юридическое соответствие по смыслу и содержанию между нормами п. 6 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и п. 2 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах», ведь все меры социальной поддержки ветеранов труда были для ветеранов военной службы дополнительными к основным, установленным для них Законом о статусе военнослужащих, и к тому же ветераны военной службы могли их получить только после увольнения с военной службы.

Но, как уже было указано, Федеральный закон № 122-ФЗ внёс в Федеральный закон «О ветеранах» ряд существенных изменений, сделавших с 1 января 2005 г. правовой статус ветеранов военной службы и членов их семей юридически неопределённым как по смыслу, так и по содержанию, и, кроме того, значительно снизил правовые гарантии социальной защиты ветеранов и членов их семей.

Закон № 122-ФЗ отменил полностью и без какой-либо замены все нормы ст. 23 Закона о ветеранах, которая ранее имела название «Меры социальной защиты ветеранов военной службы, ветеранов государственной службы». И сейчас в Федеральном законе «О ветеранах» нет норм о том, какие именно меры социальной поддержки могут иметь ветераны военной службы и члены их семей, и нормами каких других федеральных законов, кроме Закона о ветеранах, установлены эти меры социальной поддержки ветеранов военной службы и членов их семей, в том числе нет прямого указания на применение в этих целях норм Федерального закона «О статусе военнослужащих».

При этом следует отметить, что какой-либо правовой необходимости для полной отмены всех норм (в том числе и названия) ст. 23 Закона о ветеранах как в 2004 г., так и сегодня, не было. И в самих законах правовая цель отмены ст. 23 Закона о ветеранах не указана и не разъяснена. По мнению автора, полная отмена Законом № 122-ФЗ всех норм ст. 23 Закона о ветеранах, сделавшая правовой статус ветеранов военной службы неопределённым, — это намеренное унижение «либералами» авторитета как военной службы, так и самих «людей в погонах» и отражение попыток развалить Вооружённые Силы и само наше государство¹.

Учитывая же то, что военнослужащие и ветераны военной службы — это разные категории граждан Российской Федерации, хотя и объединённые военной службой (так как не все военнослужащие являются ветеранами военной службы и не все ветераны военной службы являются военнослужащими), явно и очевидно, что в самом Федеральном законе «О ветеранах» обязательно должны быть нормы с конкретным перечнем мер социальной поддержки ветеранов военной службы, а также с указанием в них, что основные их меры социальной поддержки финансируются из средств федерального бюджета и установлены нормами Федерального закона «О статусе военнослужащих».

В то же время, по мнению автора, следует совершенствовать также и нормы Федерального закона «О статусе военнослужащих», в том числе, как уже указывалось, привести их в соответствие нормам федеральных законов «О ветеранах», «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и ряда других. Ибо сейчас отдельные нормы Закона о статусе военнослужащих приводят из-за их правовой неопределённости к дискриминации ветеранов военной службы в признании сохранения у них (в их статусе ветерана) правовых и со-

циальных гарантий военнослужащих после их увольнения с военной службы, если те формально не соответствуют условиям ряда норм Закона о статусе военнослужащих по их воинскому званию, продолжительности военной службы и/или основанию их увольнения с неё, тогда как всё это препятствием для присвоения военнослужащему и/или гражданину, уволенному с военной службы, звания «Ветеран военной службы» по нормам ст. 5 Закона о статусе военнослужащих не является.

Так, например, по п. 2 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» право на бесплатное получение медицинской помощи в военно-медицинских учреждениях Минобороны России (в том числе на получение бесплатных лекарств и протезно-ортопедической помощи) имеют все военнослужащие, проходящие военную службу по контракту в Вооружённых Силах, независимо от их воинского звания: то есть, не только офицеры и прапорщики, но и рядовые, ефрейторы или сержанты. Сохранение всем им, независимо от их воинского звания и служебного положения, этих прав на медицинскую помощь в статусе ветерана военной службы, в том числе тем, кто стал инвалидом вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы, совокупно гарантируют нормы ч. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации, п. 1 ст. 5 Федерального закона «О ветеранах» и п. 2 и 3 ст. 5 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Но согласно п. 5 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» права и социальные гарантии военнослужащих и членов их семей распространяются на офицеров, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25 лет и более — вне зависимости от основания увольнения и на членов их семей, а

¹ Более подробно о правовой природе и социальном назначении льгот, устанавливаемых законодательством для военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, см.: Корякин В. М. Льготы в военном праве // Государство и право. 2006. № 12. С. 88 — 97.

также на прапорщиков и мичманов, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более. Субъектами этих прав ветераны военной службы прямо не указаны, реально эти нормы не приведены в юридическое соответствие с нормами Конституции Российской Федерации и федеральных законов, из-за чего налицо правовая неопределённость по применению (или неприменению) указанных норм ст. 16 Закона о статусе военнослужащих к ветеранам военной службы.

Как показывает практика, эта неопределённость нередко используется нечестными (и/или юридически некомпетентными) чиновниками и судьями для отказа в признании сохранения в правовом статусе граждан, уволенных с военной службы, ветеранов военной службы права на бесплатное получение медицинской помощи в военно-медицинских учреждениях, которое те имели во время военной службы, лишь потому, что они формально не соответствуют одному или нескольким условиям, указанным в п. 5 ст. 16 Закона о статусе военнослужащих, то есть, не соответствуют по их воинскому званию, сроку военной службы и/или основанию их увольнения с неё. Это является причиной недоверия и недовольства ветеранов военной службы социальной политикой государства: ведь если ветеран стал инвалидом вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением им обязанностей военной службы государству, то лечить бесплатно такие его заболевания и увечья обязано государство, а не он сам, на свои скудные доходы. И законы социального и правового государства обязаны обеспечить сохранение права ветеранов военной службы и членов их семей на получение медицинской помощи в военно-медицинских учреждениях, а не создавать положение, метко именуемое в народе, как «поматросил и бросил», лишь потому, что у ветерана «гранаты не той системы» (то есть, не те воинское звание, основание увольнения или срок военной

службы, которые указаны в п. 5 ст. 16 Закона о статусе военнослужащих): ведь для признания сохранения у ветерана военной службы всех тех прав, которые тот уже имел, будучи военнослужащим, всё это юридически ничтожно.

При этом следует учесть, что нормами ст. 19 Конституции Российской Федерации и ст. 5 Федерального закона «О ветеранах» всем ветеранам военной службы, как «льготникам» одной категории, гарантированы единый федеральный правовой статус и равная правовая защита их прав законом и судом, то есть не должно быть условий, допускающих разный объем их прав до и после их увольнения с военной службы.

Ранее нормы п. 2 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» гарантировали ветеранам военной службы в качестве дополнительных все меры социальной защиты ветеранов труда, установленные для тех нормами ст. 22 этого закона. В силу этого, хотя в самой ст. 22 Закона о ветеранах норм о том, что все меры социальной защиты ветеранов труда и членов их семей могут иметь и ветераны военной службы, и члены их семей, не было, правовой неопределённости по этому вопросу до 1 января 2005 г. тоже не было.

Но с 1 января 2005 г. Законом № 122-ФЗ нормы п. 2 ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» были отменены без какой-либо их замены, а все нормы (в том числе о конкретных мерах социальной поддержки ветеранов труда) ст. 22 Закона о ветеранах были отменены и изложены в новой редакции: «Меры социальной поддержки ветеранов труда, а также граждан, приравненных к ним по состоянию на 31 декабря 2004 г., определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации», содержащей, как это видно из их анализа, ряд правовых коллизий с другими правовыми нормами и правовые неопределённости.

Во-первых, очевидна правовая неопределённость по вопросу: какие именно граждане (и на каких условиях) могут быть отнесены к числу «граждан, приравненных к ветеранам труда по состоянию на 31 декабря 2004 г.», так как в нормах самого Закона о

ветеранах и других федеральных законов (и иных нормативных правовых актов) всё это конкретно не разъяснено.

При этом следует учитывать, что, на основании норм ст. 23 Закона о ветеранах по состоянию на 31 декабря 2004 г. ветераны военной службы могут считаться «приравненными к ветеранам труда» лишь частично, так как реально они имели гораздо больше прав, чем ветераны труда. То есть, все меры социальной поддержки ветеранов труда, сегодня финансируемые только из региональных бюджетов, для ветеранов военной службы по состоянию на 31 декабря 2004 г. были дополнительными к основным, установленным п. 1 ст. 23 Закона о ветеранах и финансируемым из федерального бюджета, а потому сейчас не могут быть полной и адекватной заменой тех основных их мер социальной поддержки, которые ветераны военной службы ранее уже имели, будучи военнослужащими, и которые финансируются из федерального бюджета.

На основании указанного и гарантий ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации следует отметить, что в условиях, когда ветераны военной службы после их увольнения не имеют возможности (или по другим причинам) реализовать основные их меры социальной поддержки через соответствующие органы того федерального ведомства, в котором они ранее проходили военную службу, предоставлять им все эти меры социальной поддержки обязаны без каких-либо дополнительных условий, государственные органы социальной защиты того субъекта Российской Федерации, в котором эти ветераны военной службы проживают после увольнения с военной службы, но, по мнению автора, не за счёт средств из собственного (регионального) бюджета, а за счёт целевых субвенций (денежных средств), выделенных государством этому субъекту Российской Федерации из средств федерального бюджета на социальную защиту граждан, уволенных с военной службы, ветеранов военной службы и членов их семей, проживающих в субъекте Российской Федерации.

Во-вторых, в нормах ст. 22 Закона о ветеранах имеется правовая неопределённость

по вопросу: какие именно (конкретные, а также по их виду, содержанию и объёму) меры социальной поддержки ветеранов труда (и, соответственно, ветеранов военной службы) могут определяться законами субъектов Российской Федерации? На практике эта неопределённость незаконно толкуется чиновниками и судами так, что субъекты Российской Федерации вправе устанавливать своими законами для федеральных ветеранов труда и, соответственно, федеральных ветеранов военной службы, проживающих на территории этих субъектов, любые, какие им только заблагорассудится, и разные в разных субъектах Российской Федерации меры их социальной поддержки.

В-третьих, очевидна правовая коллизия (противоречие по смыслу и содержанию) указанных норм ст. 22 с нормами ст. 13 и 22 Федерального закона «О ветеранах», так как часть мер социальной поддержки ветеранов труда (например, по их пенсионному обеспечению, в том числе государственным и социальным пенсиям, и, частично, — по их медицинскому обслуживанию) уже установлены соответствующими федеральными законами и в обязательном порядке финансируются как из федерального бюджета, так и из других источников (в том числе, страховых фондов), в силу чего не могут быть установлены только законами субъектов Российской Федерации и не могут финансироваться только из средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

В-четвёртых, с учётом норм ст. 10 Закона о ветеранах о том, что все меры социальной поддержки, установленные ст. 22 этого закона (то есть, определяемые законами субъектов Российской Федерации), финансируются на средства из бюджета самих субъектов Российской Федерации, налицо нарушение этими нормами принципа равенства всех ветеранов труда (и, соответственно, всех ветеранов военной службы) перед законом и судом, гарантированного этим ветеранам труда ст. 19 Конституции Российской Федерации: ведь очевидно, что нормы ст. 10 и 22 Федерального закона «О ветеранах» допускают в статусе ветеранов труда и ветеранов военной службы разные (по их виду, содержанию и объёму) меры

социальной поддержки в зависимости от того, в каком субъекте (в регионе-«доноре» с богатым бюджетом или в дотационном регионе) проживают эти ветераны. И это фактически является нарушением государственного суверенитета самой Российской Федерации и одним из факторов, ведущих к распаду нашего государства.

В-пятых, в нормах ст. 22 Федерального закона «О ветеранах» конкретно не указано, на каких условиях, в каком порядке и кем установленных, должны предоставляться ветеранам труда и, соответственно, ветеранам военной службы меры их социальной поддержки, определяемые законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Эту статью чиновники и суды сегодня незаконно толкуют и применяют так, что субъекты Российской Федерации, имея законные полномочия определять своими законами и иными нормативными правовыми актами конкретные меры социальной поддержки ветеранов труда и, соответственно, ветеранов военной службы, которые якобы финансируются только из бюджетов этих субъектов, вправе при этом самостоятельно устанавливать для этих федеральных ветеранов условия и порядок получения (реализации) ими таких мер их социальной поддержки.

Следует учесть, что «условия» и «порядок» реализации имеющихся прав — это по смыслу и содержанию не что иное, как ограничение этих прав. Ведь если гражданин не соответствует условию или порядку, установленному законом, то он не может реализовать имеющееся у него право.

Но ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации гарантировано, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, то есть ограничение прав и свобод ветеранов как граждан Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации не предусмотрено.

А так как установление условий получения (реализации) прав граждан — это регулирование их прав, следует учесть, что частью 1 ст. 71 Конституции Российской Федерации установлено, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации. То есть, установление условий получения (реализации) ветеранами их мер их социальной поддержки — исключительные полномочия федерального законодателя, а не законодателя субъекта Российской Федерации.

Также следует учесть, что такое истолкование этой неопределённости норм ст. 22 Закона о ветеранах (о праве субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливать для ветеранов труда и ветеранов военной службы условия предоставления им мер их социальной поддержки) противоречит по смыслу и содержанию нормам ст. 28 этого Закона, имеющей название «Документы, подтверждающие права ветеранов и членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий», о том, что реализация мер социальной поддержки ветеранов и членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий осуществляется при предъявлении ими удостоверения единого образца, установленного для каждой категории ветеранов и членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий Правительством СССР до 1 января 1992 г. или Правительством Российской Федерации.

То есть, единственным условием для реализации ветеранами всех категорий (в том числе, ветеранами труда и ветеранами военной службы) всех мер их социальной поддержки, независимо от того, какими законами (федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации) они определены и за счёт средств какого бюджета (федерального или регионального) эти меры социальной поддержки финансируются, в ст. 28 Закона о ветеранах указано наличие соответствующего удостоверения

ветерана по форме, установленной для этой категории ветеранов постановлением Правительства Российской Федерации, и каких-либо иных условий и порядка реализации ветеранами мер их социальной поддержки нормы ст. 28 Закона о ветеранах не устанавливаются.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 1995 г. № 423 для ветеранов труда и ветеранов военной службы утверждён Единый образец бланка удостоверения ветерана, выдаваемого лицам, для которых в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» установлены звания «Ветеран военной службы» и «Ветеран труда», которым сейчас установлена правоустанавливающая надпись в таком удостоверении ветерана: «Предъявитель настоящего удостоверения имеет право на меры социальной поддержки, предоставляемые в соответствии со статьей 22 Федерального закона "О ветеранах"».

Как следует из анализа текста этой надписи в удостоверении ветерана, в ней также имеются правовые неопределённости по смыслу и содержанию:

— во-первых, абсолютно неясно, что означает норма «предоставляемые в соответствии со статьей 22 Федерального закона "О ветеранах"»? Это при том, что в самой ст. 22 Закона о ветеранах нет норм о предоставлении ветеранам военной службы (и ветеранам труда) каких-либо мер их социальной поддержки. И налицо правовая коллизия с нормами ст. 28 Закона о ветеранах, которыми установлено для ветеранов право на реализацию ветеранами (а не на предоставление им) мер их социальной поддержки;

— во-вторых, неясно: какие конкретные меры социальной поддержки могут быть предоставлены ветеранам труда и военной службы в соответствии со ст. 22 Федерального закона «О ветеранах» при предъявлении таким ветераном этого удостоверения, с учётом того, что в самой ст. 22 Закона № 5-ФЗ о ветеранах конкретные меры социальной поддержки этих ветеранов также не указаны;

— в-третьих, ветераны военной службы в качестве субъектов прав ст. 22 Закона о ветеранах конкретно не указаны, а ст. 23

этого Закона отменена. Учитывая, что права и социальные гарантии ветеранов военной службы регулируют также и нормы ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», на что в надписи в удостоверении не указано. В силу этого такая надпись не может быть законной и обоснованной для ветеранов военной службы.

Законом № 122-ФЗ ранее использовавшаяся в Законе о ветеранах конкретная норма «права и льготы» была заменена на неопределённую по смыслу и содержанию норму «меры социальной поддержки», но без указания правовой цели такой замены этих норм. Ведь понятно, что понятие «меры социальной поддержки ветеранов» по его смыслу и содержанию не может быть адекватной заменой понятия «права ветеранов», а может заменить собой лишь понятие «льготы (социальные гарантии) ветеранов».

По мнению автора, такая замена Законом № 122-ФЗ «прав и льгот» на «меры социальной поддержки» вместе с отменой без какой-либо замены всех норм ст. 23 Федерального закона «О ветеранах» значительно ухудшила правовое положение ветеранов военной службы: ведь отмена их прав как граждан Российской Федерации запрещена положениями Конституции Российской Федерации, тогда как отменять меры их социальной поддержки Конституция Российской Федерации не запрещает.

Бесспорно, что в настоящей статье рассмотрены не все правовые неопределённости и коллизии действующих сегодня норм социального и военного законодательства Российской Федерации, в силу которых правовой статус (объём и содержание их конкретных прав и льгот) ветеранов военной службы и членов их семей является неясным и конкретно не определённым. Другие вопросы этой проблемы будут рассмотрены в последующих статьях.

Тем не менее правовое положение ветеранов военной службы и членов их семей сейчас не безнадежно и автор надеется, что эта статья поможет им «увидеть свет в конце тоннеля», то есть, возможность и способы защиты их нарушенных (или нарушаемых) прав. В частности, следует знать, что, как уже было указано, основу правового

статуса ветеранов военной службы и членов их семей составляют права и социальные гарантии военнослужащих и членов их семей, финансируемые за счёт средств из федерального бюджета. И обеспечивать получение ветеранами военной службы и членами их семей всех этих прав и гарантий обязаны работники отделений социальной защиты военкоматов, через которые осуществляется начисление и выдача им государственных пенсий. Правовыми основаниями для этого являются нормы п. 1 ст. 5 Фе-

дерального закона «О ветеранах» и п. 5 и 6 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Библиография

1. Корякин, В. М. Льготы в военном праве / В. М. Корякин // Государство и право. 2006. № 12. С. 88 — 97.
2. Корякин, В. М. Право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2005. — 288 с.

Legal uncertainty of the status of veterans of military service and their families

© Ilmeneykin P. V.,
lawyer

Annotation. The article examines the legal and social causes and conditions of legal uncertainty of the status of military service veterans and their families.

Key words: veterans of military service, veterans of labor, family members of veterans, rights and benefits, social guarantees, social support measures, social protection.

Правовое регулирование формирования специализированного жилищного фонда федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба

© Казаков Д. А.,

специалист юридического отдела Центра исследования проблем Российского права «Эквитас»

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению теоретических вопросов, связанных с формированием специализированного жилищного фонда федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Автором проанализированы правовая природа понятия жилых помещений специализированного жилищного фонда и механизм его формирования.

Ключевые слова: специализированный жилищный фонд, служебные жилые помещения, жилые помещения в общежитиях, жилые помещения маневренного фонда.

Рецензент — Ю. Н. Туганов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Происходящие в России политические и социально-экономические преобразования и сопровождающие их реформы, в том числе и официально не провозглашенная, но, тем не менее, фактически проводимая военная реформа, существенно изменили многие аспекты жизнедеятельности практически всех слоев населения Российской Федерации, включая и военнослужащих¹.

Конституция Российской Федерации закрепила права и свободы граждан, соответствующие международным актам о правах человека, в том числе и в жилищной сфере. Наличие надлежащего жилья свидетельствует о достойном жизненном уровне человека, провозглашенном Всеобщей декларацией прав человека (ст. 25) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11)².

Одним из важнейших направлений создания среды, позволяющей военнослужащим качественно выполнять свои служебные обязанности и совершенствовать военную службу, является обеспечение военнослужащих служебными жилыми помещениями. Для решения указанной задачи Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации к 2014 г. обеспечить формирование фонда служебного жилья и продолжать его расширение, осуществляя постоянный контроль за его использованием.

Законодатель в п. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» ввел понятие «военная служба» и раскрыл ее как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, определив исчерпывающий перечень федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, а именно:

— Вооруженные Силы Российской Федерации (Минобороны России как орган управления);

¹ Кудашкин А. В. Справочник по жилищным вопросам для жилищных комиссий, военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М.: За права военнослужащих, 2009.

² Туганов Ю. Н., Быстров П. Г. Особенности применения военными судами отдельных правовых норм Жилищного кодекса Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 12. С. 38 — 43.

— войска национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия);

— спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (МЧС России);

— СВР России, органы федеральной службы безопасности (ФСБ России), органы государственной охраны (ФСО России), органы военной прокуратуры (Генеральная прокуратура Российской Федерации), военные следственные органы Следственного комитета Российской Федерации и федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации (ГУСП);

— воинские подразделения федеральной противопожарной службы и создаваемые на военное время специальные формирования (Федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы, входящая в систему МЧС России).

Правоотношения, связанные с прохождением военной службы в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях, органах и воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, регулируются законодательством Российской Федерации о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих, а также нормативными правовыми (ведомственными, межведомственными) актами указанных выше государственных органов.

Во исполнение конституционных и международных норм права, Российская Федерация как правовое государство гарантирует обеспечение военнослужащих и членов их семьи жилыми помещениями для временного проживания непосредственно в период прохождения военной службы; граждан, уволенных с военной службы, с оставлением в списках очередников на получение жилых помещений (улучшение жилищных условий), а также членов семей погибших (умерших) военнослужащих (граждан), признанных в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях.

Исходя из этого, одной из социальных гарантий, предоставляемых государством военнослужащим и членам их семей, а также гражданам, признанным в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях, является создание специализированного жилищного фонда федеральных государственных органов, в котором предусмотрена военная служба. При этом вопрос их полномочий по управлению специализированным жилищным фондом остается весьма актуальным¹.

Рассуждая об обеспечении военнослужащих жилыми помещениями для временного проживания, и поддерживая мнение В. М. Корякина и А. В. Кудашкина, можно констатировать, что в настоящее время правовую основу жилищного обеспечения военнослужащих составляют Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ), Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», иные законодательные акты, а также совокупность подзаконных нормативных правовых актов, в том числе ведомственного уровня².

Указанными нормативными правовыми актами в качестве основной формы обеспечения жилыми помещениями военнослужащих и членов их семей в период военной службы определено создание специализированного жилищного фонда федерального государственного органа, в котором законом предусмотрена военная служба, и из которого предоставляются служебные жилые помещения, жилые помещения маневренного фонда или общежития.

Правовое положение специализированного жилищного фонда закреплено в подп. 3 п. 3 ст. 19 ЖК РФ, согласно которому специализированный жилищный фонд — совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан и предоставляемых по правилам раздела IV ЖК РФ жи-

¹ Мещанинов Д. А., Шанхаев С. В. Теоретико-правовой анализ нового порядка жилищного обеспечения // Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение. 2010. № 12.

² Корякин В. М., Кудашкин А. В. Жилищное обеспечение военнослужащих: понятие, формы, гарантии // Право в Вооруженных Силах — военное-правовое обозрение. 2017. № 10. С. 57 — 71.

лых помещений государственного и муниципального жилищных фондов.

Согласно п. 3 Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42, отнесение жилых помещений к специализированному жилищному фонду не допускается, если жилые помещения заняты по договорам социального найма, найма жилого помещения, находящегося в государственной или муниципальной собственности жилищного фонда коммерческого использования, аренды, а также если имеют обременения прав на это имущество. Жилые помещения, отнесенные к специализированному жилищному фонду, должны быть пригодными для постоянного проживания граждан (отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, требованиям пожарной безопасности, экологическим и иным требованиям законодательства Российской Федерации), быть благоустроенными применительно к условиям соответствующего населенного пункта.

К сожалению, в настоящее время законодательного определения понятия «служебное жилое помещение специализированного жилищного фонда федерального государственного органа, в котором законом предусмотрена военная служба» не имеется.

Анализируя общие нормы ЖК РФ, Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42, Типового положения о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление органам внутренних дел, органам Федеральной службы безопасности, органам по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенным органам Российской Федерации и внутренним войскам Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвер-

жденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2002 г. № 897, попытаемся сформировать обобщенное понятие, которое может быть использовано при определении требований к служебному жилому помещению специализированного жилищного фонда федерального государственного органа, в котором законом предусмотрена военная служба.

Итак, служебное жилое помещение специализированного жилищного фонда федерального государственного органа, в котором законом предусмотрена военная служба — это категория жилья, относящаяся к жилым помещениям, включенным в специализированный жилищный фонд, и представляющая из себя отдельные квартиры в жилых домах, отвечающие следующим нормативно выделенным юридическим признакам:

- предназначены для временного проживания военнослужащих и членов их семей, а также граждан, признанных в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях;

- предоставляются для создания необходимых жилищно-бытовых условий при прохождении военной службы;

- находятся в населенном пункте, в котором располагается воинская часть, или в другом близлежащем населенном пункте;

- пригодны для постоянного проживания и благоустроены применительно к условиям соответствующего населенного пункта.

Указанные выше требования, предъявляемые к служебному жилому помещению, являются общими для служебных жилых помещений специализированного жилищного фонда федерального государственного органа, в котором законом предусмотрена военная служба.

Следующая категория жилых помещений специализированного жилищного фонда — это жилые помещения маневренного фонда.

Маневренный фонд входит как составная часть в государственный жилищный фонд, являясь разновидностью специализированного жилищного фонда. Ю. П. Свит полагает, что маневренный фонд — это раз-

новидность специализированного жилищного фонда, представляющая собой совокупность жилых помещений, находящихся в государственной собственности, предоставляемых временно определенным категориям граждан¹.

Специфика маневренного фонда связана, прежде всего, с категорией нанимателей. Законодателем в нормах ЖК РФ условно выделено 4 категории нанимателей.

Принимая во внимание специальные нормы права, установленные законодательством Российской Федерации о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих, маневренный фонд образуется по решению органа, осуществляющего управление жилищным фондом, путем перевода жилых помещений из других видов фонда специализированных жилых помещений, при возникновении предусмотренных жилищным законодательством обстоятельств для обеспечения жильем следующих категорий нанимателей.

Первая категория нанимателей — военнослужащие и члены их семей; граждане, ранее обеспеченные жилым помещением из государственного жилищного фонда, проживающие в нем по договору социального найма, заключенному с федеральным государственным органом, в котором предусмотрена военная служба, в связи с капитальным ремонтом или реконструкцией дома, в котором находятся жилые помещения, занимаемые ими по договорам социального найма.

Вторая категория нанимателей — военнослужащие и члены их семей, утратившие жилые помещения в результате обращения взыскания на эти жилые помещения, которые были приобретены за счет кредита банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного юридическим лицом на приобретение жилого помещения, и заложены в обеспечение возврата кредита или целевого займа, если на момент обращения взыскания такие жи-

лые помещения являются для них единственными.

Третья категория нанимателей — это граждане, единственные жилые помещения которых включены в государственный жилищный фонд федерального государственного органа, в котором законом предусмотрена военная служба, стали непригодными для проживания в результате чрезвычайных обстоятельств. В случае возникновения чрезвычайных обстоятельств перевод жилых помещений из других видов фонда специализированных жилых помещений в маневренный фонд должен быть осуществлен в кратчайший срок.

Что касается четвертой категории нанимателей, то это — военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и члены их семей, прибывшие на новое место военной службы военнослужащих до получения жилых помещений по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В гл. 10 раздела IV ЖК РФ впервые на федеральном уровне введено комплексное правовое регулирование режима предоставления семи видов специализированных жилых помещений и пользования ими, одним из которых являются общежития².

Согласно ст. 92 ЖК РФ в качестве специализированных жилых помещений, и в том числе общежитий, используются жилые помещения государственного жилищного фонда. Таким образом, собственниками общежития должны выступать государственный орган власти или государственное учреждение, унитарное предприятие, владеющее данным объектом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Данного вывода придерживается и Л. В. Сальникова³.

К общежитиям как к виду жилого помещения специализированного жилищного фонда федерального государственного органа, в котором законом предусмотрена во-

¹ Свит Ю. П. Договор найма специализированного жилого помещения // Жилищное право. 2005. № 3. С. 9.

² Горина Э. Жилье не только для комфорта // ЭЖ-Юрист. 2012. № 9. С. 10.

³ Сальникова Л. В. Жилищные проблемы и пути их решения. М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2007. С. 150.

енная служба, относятся специально построенные или переоборудованные для этих целей дома либо части домов, помещения, укомплектованные мебелью и другими необходимыми для проживания граждан предметами, предназначенные для временного проживания военнослужащих и членов их семей, в связи с прохождением военной службы до получения ими жилых помещений. На весь срок военной службы в общежитиях в воинских частях (военных городках) жилыми помещениями обеспечиваются военнослужащие — иностранные граждане.

П. В. Крашенинников¹, Ю. К. Толстой² придерживаются позиции, что предоставление жилых помещений под общежития возможно только в виде жилых домов без указания на возможность их разделения на части. Указанная норма права содержится в п. 2 Примерного положения об общежитиях, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 11 августа 1988 г. № 328, при этом согласно п. 3 указанного Примерного положения использование под общежития жилых помещений в домах, предназначенных для постоянного проживания, не допускается.

Данного взгляда придерживается также П. И. Седугин, по мнению которого недопустимо предоставлять под общежитие часть жилого дома, например, одну секцию либо один этаж многоэтажного жилого дома. Дома, предоставленные под общежития (как специально построенные, так и переоборудованные), должны иметь соответствующие их целевому назначению санитарно-гигиенические и бытовые удобства. В таких домах наряду с жилыми комнатами должны быть предусмотрены помещения для проведения занятий, досуга, бытового обслуживания проживающих³.

Включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд и исключение его из указанного фонда, безусловно,

следует рассматривать в качестве оснований изменения особого правового режима жилого помещения, обусловленного целями его использования⁴.

Вопросы включения жилого помещения в специализированный жилищный фонд в законодательстве Российской Федерации впервые нашли свое детальное регулирование в ст. 92 ЖК РФ и Правилах отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42, в которых закреплены требования к специализированным жилым помещениям и установлен порядок отнесения жилых помещений к специализированным.

Согласно п. 15 вышеназванных Правил использование жилого помещения в качестве специализированного допускается только после отнесения жилого помещения к определенному виду специализированного жилого помещения. При этом включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд производится на основании решения органа, осуществляющего управление государственным жилищным фондом (далее — орган управления), с учетом общих и специальных требований, предъявляемых к специализированным жилым помещениям в зависимости от их вида.

Для отнесения жилых помещений к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда орган управления формирует пакет документов, в который включаются: соответствующее заявление, документ, подтверждающий право собственности (право хозяйственного ведения или оперативного управления) на жилое помещение, технический паспорт жилого помещения, заключение о соответствии жилого помещения предъявляемым к нему требованиям.

После принятия решения об отнесении жилого помещения к определенному виду жилых помещений специализированного

¹ Крашенинников П. В. Жилищное право / 6-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2008. С. 145.

² Толстой Ю. К. Жилищное право : учеб. пособие. М.: Пост-Фактум, 1996. С. 41.

³ Тихомиров М. Ю. Бесплатное жильё: предоставление и использование по договорам жилищного найма. М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2007. С. 60.

⁴ Макеев В. П. Включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд и исключение его из указанного фонда как основания изменения особого правового режима жилого помещения // Российская юстиция. 2009. № 8. С. 27 — 30.

жилищного фонда оно подлежит направлению в орган, осуществляющий регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Данное сообщение носит уведомительный характер и не является юридически значимым для целей придания или непридания жилому помещению статуса жилого помещения специализированного жилищного фонда, что не влечет за собой включение соответствующих сведений в отношении объекта недвижимого имущества в Единый государственный реестр недвижимости. Отсутствие в указанном реестре сведений о присвоении жилому помещению статуса жилого помещения специализированного жилищного фонда не может свидетельствовать о недействительности его присвоения, однако в дальнейшем при управлении специализированным жилищным фондом, отсутствие данных сведений в реестре может привести к злоупотреблению правом граждан, направленных на обеспечение данным жилым помещением для постоянного проживания путем в обращения в суды с различными исковыми требованиями.

В связи с этим вопрос предоставления служебных жилых помещений, жилых помещений в общежитиях, жилых помещений маневренного фонда правомерно рассматривать только после получения документов, подтверждающих отнесение данных помещений к определенным видам специализированных жилых помещений и включение их в специализированный жилищный фонд.

При формировании специализированного жилищного фонда остается законодательно неразрешенным вопросы порядка исключения жилых помещений из числа жилых помещений специализированного жилищного фонда, а также оснований для такого исключения.

Как отмечает С. В. Шанхаев¹, к сожалению, ни Правила, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42, ни постанов-

ление Правительства Российской Федерации от 25 марта 2010 г. № 179, не предусматривают указанного порядка.

В связи с указанной неопределенностью в ходе практической работы приходится руководствоваться аналогией закона и складывающейся судебной практикой судов общей юрисдикции, которые исходят из того, что решение об исключении жилого помещения из состава специализированного жилищного фонда должно приниматься соответствующим органом управления, принявшим решение о включении жилого помещения в специализированный жилищный фонд.

Автор настоящей статьи полагает необходимым более подробно рассмотреть вопрос о том, кто является органом управления, наделенным полномочиями по управлению и распоряжению жилыми помещениями специализированного жилищного фонда.

Пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 25 марта 2010 г. № 179 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по распоряжению жилыми помещениями жилищного фонда Российской Федерации» установлено, что федеральные органы исполнительной власти принимают решения по вопросам включения жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации, закрепленных за федеральными органами исполнительной власти на праве оперативного управления, в специализированный жилищный фонд с отнесением таких помещений к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда, а также исключения жилых помещений из специализированного жилищного фонда.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в Российской Федерации проведена административная реформа. Данным Указом установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

¹ Шанхаев С. В. Практические вопросы, связанные с исключением жилого помещения из специализированного жилищного фонда (на примере служебного жилого помещения) (по материалам судебной практики) // Право в Вооруженных Силах — военное правовое обозрение. 2012. № 7. С. 27 — 31.

Установленные пунктами 3 — 5 названного Указа ограничения полномочий федеральных органов исполнительной власти не распространяются на полномочия их руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на праве оперативного управления и, в частности, по управлению жилищным фондом.

Принимая это во внимание, можно согласиться с выводами С. В. Шанхаева¹ о том, что принятое постановление Правительства Российской Федерации от 25 марта 2010 г. № 179 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по распоряжению жилыми помещениями жилищного фонда Российской Федерации» в силу определенных причин на практике трудно реализуемо.

Одной из таких причин являлось отсутствие в положениях о некоторых федеральных государственных органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба нормы права, закрепляющей полномочия по управлению и распоряжению жилищным фондом.

Так, в настоящее время полномочиями по управлению и распоряжению жилищным фондом федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в той или иной трактовке закреплены в положениях о них, и указанными полномочиями уже наделены: Минобороны России, Росгвардия, МЧС России, ФСО России, органы военной прокуратуры, военные следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации.

В настоящее время ФСБ России, исходя из Положения о Федеральной службе без-

опасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960, не наделена полномочиями по управлению и распоряжению жилищным фондом. В соответствии с п. 73 указанного Положения ФСБ России осуществляет функции по реализации в соответствии с федеральным законодательством права владения, пользования и распоряжения (оперативного управления, хозяйственного ведения) недвижимым имуществом органов федеральной службы безопасности, находящимся в федеральной собственности и обеспечивает его эксплуатационно-техническое обслуживание.

Одновременно помимо этого органам федеральной службы безопасности, к которым относятся ФСБ России, территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках, пограничные органы, другие органы безопасности, авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные организации, научные, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения, организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности, согласно ст. 7.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» разрешено иметь служебный жилищный фонд, формируемый в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Типовым положением о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление органам внутренних дел, органам Федеральной службы безопасности, органам по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенным органам Российской Федерации и внутренним войскам Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2002 г. № 897, установлено, что служебный жилищный фонд формируется исключительно из служебных жилых помещений,

¹ Шанхаев С. В. О некоторых полномочиях по управлению жилищным фондом (комментарий к постановлению Правительства Российской Федерации от 25 марта 2010 г. № 179 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по распоряжению жилыми помещениями жилищного фонда Российской Федерации») // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 8. С. 48 — 60.

количество которых должно соответствовать потребности в служебном жилищном фонде.

Законодатель ни в одном из нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов федеральной службы безопасности, не наделил ФСБ России напрямую полномочиями по управлению и распоряжению специализированным жилищным фондом, а также возможностью иметь специализированный жилищный фонд, в состав которого помимо служебных жилых помещений входили бы также жилые помещения в общежитии и жилые помещения маневренного фонда.

Исходя из этого, управление и распоряжение специализированным жилищным фондом ФСБ России осуществляет согласно общим нормам права, установленным в соответствии с п. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 25 марта 2010 г. № 179 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по распоряжению жилыми помещениями жилищного фонда Российской Федерации», действуя по аналогии закона согласно ст. 7 ЖК РФ.

Порядок включения жилых помещений в специализированный жилищный фонд или исключения из него может также регламентироваться правовыми актами федеральных государственных органов, в которых законом предусмотрена военная служба, и за которыми закреплены данные жилые помещения.

Например, в Минобороны России порядок включения жилого помещения в специализированный жилищный фонд и исключения жилого помещения из указанного фонда в случае отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и исключения жилого помещения из указанного фонда, утвержден указанием от 24 апреля 2007 г. № 155/4/694.

В Росгвардии документом, регламентирующим организацию работы по формированию специализированного жилищного фонда, является Инструкция по организации работы в войсках национальной гвардии Российской Федерации по включению жилых помещений в специализированный жи-

лищный фонд и исключению из него, утвержденная приказом данного ведомства от 16 января 2017 г. № 4.

Вопросы формирования специализированного жилищного фонда в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета регламентируются ведомственными порядками, утвержденными приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 июля 2017 № 470 и соответственно приказом Следственного комитета Российской Федерации от 19 октября 2015 г. № 90.

Проведя мониторинг принимаемых ведомственных правовых актов, можно с уверенностью констатировать, что не во всех федеральных государственных органах, в которых законом предусмотрена военная служба, разработан и утвержден порядок включения жилых помещений в специализированный жилищный фонд или исключения из него. Так, указанный порядок не утвержден в МЧС России, СВР России, ФСБ России, ФСО России и в Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации. Названные ведомства при организации работы по управлению и распоряжению специализированным жилищным фондом руководствуются общими нормами, закрепленными в Правилах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42.

Таким образом, проведя всесторонний анализ законодательства Российской Федерации и формирующейся судебной практики, изучив подходы и мнения ученых юристов по вопросу, обозначенному в теме настоящей статьи, автор полагает, что необходимо провести работу, направленную на дальнейшее совершенствование правового регулирования деятельности федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, по управлению специализированным жилищным фондом.

Учитывая изложенное, достижение этой цели видится автором путем проведения следующей правотворческой работы, направленной на:

— законодательное закрепление порядка исключения жилых помещений из числа жилых помещений специализированного жилищного фонда, а также оснований для такого исключения;

— приведение в соответствии с законодательной действительностью полномочий федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, по управлению специализированным жилищным фондом, позволяющих осуществлять эффективное управление и распоряжение специализированным жилищным фондом путем закрепления данных норм права в положениях о них;

— разработку и утверждение ведомственных правовых актов, определяющих порядок включения жилых помещений в специализированный жилищный фонд или исключения из него.

Библиография

1. Балабанов, Н. Н. Настольная книга судьи военного суда по гражданским делам / Н. Н. Балабанов, Ю. Н. Туганов. — М.: За права военнослужащих, 2011. — 416 с.
2. Горина, Э. Жилье не только для комфорта / Э. Горина // ЭЖ-Юрист. — 2012. — № 9.
3. Корякин, В. М. Жилищное обеспечение военнослужащих: понятие, формы, гарантии / В. М. Корякин, А. В. Кудашкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 10. — С. 57 — 71.
4. Крашенинников, П. В. Жилищное право. 6-е изд., перераб. и доп. / П. В. Крашенинников. — М.: Статут, 2008.
5. Кудашкин, А. В. Справочник по жилищным вопросам для жилищных комиссий, военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей / А. В. Кудашкин. — М.: За права военнослужащих, 2009. — 512 с.
6. Макеев, В. П. Включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд и исключение его из указанного фонда как основания изменения особого правового режима жилого помещения / В. П. Макеев // Российская юстиция. — 2009. — № 8. — С. 27 — 30.
7. Мещанинов, Д. А. Теоретико-правовой анализ нового порядка жилищного обеспечения / Д. А. Мещанинов, С. В. Шанхаев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 12.
8. Сальникова, Л. В. Жилищные проблемы и пути их решения / Л. В. Сальникова. — М.: Гросс-Медиа: РОСБУХ, 2007.
9. Свит, Ю. П. Договор найма специализированного жилого помещения / Ю. П. Свит // Жилищное право. — 2005. — № 3.
10. Толстой Ю. К. Жилищное право : учеб. пособие / Ю. К. Толстой. — М.: Пост-Фактум, 1996.
11. Тихомиров, М. Ю. Бесплатное жилье: предоставление и использование по договорам жилищного найма / М. Ю. Тихомиров. — М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2007.
12. Туганов, Ю. Н. Особенности применения военными судами отдельных правовых норм Жилищного кодекса Российской Федерации / Ю. Н. Туганов, П. Г. Быстров // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 12.
13. Шанхаев, С. В. О некоторых полномочиях по управлению жилищным фондом (комментарий к постановлению Правительства Российской Федерации от 25 марта 2010 года № 179 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по распоряжению жилыми помещениями жилищного фонда Российской Федерации») / С. В. Шанхаев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 8.
14. Шанхаев, С. В. Практические вопросы, связанные с исключением жилого помещения из специализированного жилищного фонда (на примере служебного жилого помещения) (по материалам судебной практики) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 7.

Legal regulation of the formation of federal executive and state bodies specialized housing fund in accordance with the Federal Law with respect to military service

© Kazakov D. A.,
specialist of the Legal Department of the Center for
Russian Law Research «Equitas».

Annotation: this article is devoted to consideration of theoretical problems connected with formation of specialized housing fund of federal executive and state bodies in accordance with the Federal Law with respect

to military service. The author explores the legal nature of living premises of specialized housing fund and its formation mechanism.

Key words: specialized housing fund, business living premises, dormitories, temporary housing fund premises.

Федеральный закон «О статусе военнослужащих»: 20 лет спустя

© Корякин В. М.,

профессор Военного университета, заместитель
директора Юридического института Российского
университета транспорта (МИИТ), доктор
юридических наук, профессор

Аннотация. Статья представляет собой общий обзор и характеристику Федерального закона «О статусе военнослужащих». Показано место данного законодательного акта в системе военного законодательства, дан анализ изменений и дополнений, внесенных в него за 20 лет. Выявлены пробелы и противоречия, имеющиеся в законе, предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: статус военнослужащих; социальная защита военнослужащих; социальные гарантии военнослужащих; пробелы в праве.

Рецензент — А. В. Кудашкин, доктор юридических наук, профессор.

В мае 2018 г. исполнилось 20 лет со дня принятия основополагающего законодательного акта, регулирующего общественные отношения, связанные с определением правового положения военнослужащих и реализацией их социальных гарантий, — Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», который согласно его преамбуле в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих, а также основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей. Данный закон и изданные во исполнение его и в соответствии с ним подзаконные нормативные правовые акты составляют тот правовой каркас, на котором зиждется вся современная система социальной защиты и социального обеспечения указанных категорий граждан.

Потребность в наличии единого нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемую важную сферу общественных отношений, отечественной нормотворческой практикой осознана давно. Так, еще в 1924 г. в нашей стране был принят «Кодекс о льготах и преимуществах для военнослужащих РККА и РККФ СССР и их семей», утвержденный постановлением ВЦИК СССР от 29 октября

1924 г. В 1930 г. этот Кодекс подвергся значительной переработке, в результате которой он в новой редакции и под новым названием — «Кодекс о льготах военнослужащих и военнообязанных РККА и их семей» — был утвержден постановлением ЦИК и СНК СССР от 23 апреля 1930 г.

В последнее десятилетие существования СССР основным кодифицированным нормативным правовым актом в рассматриваемой области правоотношений являлось Положение о льготах для военнослужащих, военнообязанных, лиц, уволенных с воинской службы в отставку, и их семей, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 17 февраля 1981 г. № 193. Следует отметить, что указанное Положение формально не отменено до сих пор и относится к числу действующих нормативных правовых актов. Однако в практике правового регулирования социальной защиты военнослужащих Российской Федерации данное Положение о льготах сегодня не применяется, так как практически все содержащиеся в нем правовые нормы в той или иной форме нашли отражение в нормативных правовых актах Российской Федерации, изданных после 1992 г.

Указанные нормативные правовые акты (кодексы о льготах 1924 г. и 1930 г., Положение о льготах 1981 г.) сыграли

весьма важную роль в создании в нашей стране достаточно эффективной системы правового регулирования социальной защиты и социального обеспечения вооруженных защитников Отечества и их семей. Во многом благодаря наличию этих актов, а также активной деятельности государства по их реализации военнослужащие и их семьи в тот период относились к числу наиболее обеспеченных и социально защищенных категорий граждан СССР.

В связи с распадом СССР, созданием Вооруженных Сил Российской Федерации и начавшимися в начале 90-х годов XX в. коренными преобразованиями во всех сферах жизни нашего общества возникла настоятельная потребность в разработке и принятии принципиально нового законодательного акта, определяющего права, льготы, гарантии и компенсации, предоставляемые военнослужащим в связи с их особым профессиональным статусом, обусловленным спецификой и высокой общественной значимостью возложенных на них обязанностей по защите Отечества. Указанная потребность была реализована в Законе Российской Федерации от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих».

Пятилетняя практика применения этого закона, а также потребности быстроменяющейся общественно-политической и социально-экономической ситуации в России обусловили необходимость его существенной переработки. В связи с этим с 1 января 1998 г. вступил в действие новый законодательный акт — Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Однако на этом реформирование военно-социального законодательства не закончилось, а продолжается постоянно. В Федеральный закон «О статусе военнослужащих» с мая 1998 г. по настоящее время изменения и дополнения внесены 83 федеральными законами. Изменения и дополнения затронули практически все (25 из 30) его статьи, которые содержались в его первоначальной

редакции. Одна из его статей (ст. 17 «Право собственности. Льготы по налогам») признана утратившей силу. В то же время закон дополнен тринадцатью новыми статьями:

— ст. 13.1 «Денежные выплаты гражданам, призванным на военные сборы, и гражданам, пребывающим в резерве»;

— ст. 15.1 «Норма предоставления площади жилого помещения. Общая площадь жилого помещения»;

— ст. 27.1 «Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением военной службы»;

— ст. 28.1 — 28.10 (о дисциплинарной ответственности военнослужащих)¹.

Необходимость внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» диктуется, с одной стороны, потребностями общественной практики, возникновением новых сфер социальных отношений, нуждающихся в урегулировании правом, а с другой стороны — выявляющимся в ходе правоприменительной деятельности несовершенством отдельных правовых норм, содержащихся в данном законе.

Анализ Федерального закона «О статусе военнослужащих» и практика его применения позволяют выделить три основные группы противоречий, оказывающих негативное влияние на качество правового регулирования данным законом отношений, складывающихся в сфере военно-социальной политики российского государства:

1) неполнота системы нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию правовых норм Федерального закона «О статусе военнослужащих»;

2) наличие ряда противоречий и несогласованностей между Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и другими законодательными актами;

¹ Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих. М.: За права военнослужащих» 2007.

3) наличие правовых пробелов и противоречий в самом Федеральном законе «О статусе военнослужащих».

Рассмотрим указанные проблемы более подробно.

1. *Неполнота системы подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию правовых норм Федерального закона «О статусе военнослужащих».*

Одним из существенных недостатков Федерального закона «О статусе военнослужащих» является то, что значительное число содержащихся в нем правовых норм носит отсылочный характер. К сожалению, в результате внесения изменений и дополнений в данный закон число отсылочных норм из года в год растет. Указанное обстоятельство делает данный законодательный акт в значительной степени зависимым от нормативных правовых актов более низкой юридической силы — актов Правительства Российской Федерации, ведомственных нормативных правовых актов, что отрицательно сказывается на уровне социальной защищенности военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и их семей.

По состоянию на июль 2018 г. не определен порядок реализации следующих норм Федерального закона «О статусе военнослужащих»:

1) порядок создания и деятельности профессиональных союзов военнослужащих (п. 2. ст. 9);

2) условия и порядок назначения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на высшие воинские должности на конкурсной основе (п. 2 ст. 10). Нормы о возможности назначения военнослужащих на высшие воинские должности по конкурсу содержатся также и в Положении о порядке прохождения военной службы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 (ст. 8, 11). Однако порядок организации таких конкурсов в настоящее время определен только в отношении должностей преподавателей и научных работников (приказ Министра обороны Российской Фе-

дерации от 9 сентября 2015 г. № 521 «Об определении Порядка и условий проведения конкурса на замещение комплектуемых офицерами вакантных воинских должностей профессорско-преподавательского состава и научных работников в военных образовательных организациях высшего образования, научных организациях и на испытательных полигонах Министерства обороны Российской Федерации»). В отношении других воинских должностей такой порядок не определен. Следует отметить, что более широкое применение конкурсных начал в продвижении военнослужащих по службе в значительной степени сузило бы возможности для проявления коррупции в данной сфере;

3) порядок и размеры выплаты ежемесячного пособия супругам военнослужащих в период их проживания с супругами в местностях, где они не могут трудиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства и были признаны в установленном порядке безработными, а также когда вынуждены не работать по состоянию здоровья детей, связанному с условиями проживания по месту военной службы супруга, если по заключению медицинской организации их дети до достижения возраста 18 лет нуждаются в постоянном уходе (п. 4 ст. 10). Ранее по данному вопросу действовало постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 1999 г. № 231, которым было утверждено Положение о порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства, а также по состоянию здоровья детей. Однако в январе 2012 г. данное постановление признано утратившим силу¹;

¹ Следует отметить, что проект нового постановления Правительства Российской Федерации по данному вопросу подготовлен. Размер пособия предполагается установить равным минимальному размеру оплаты труда. В период с 22 декабря 2017 г. по 19

4) порядок обеспечения денежными выплатами граждан, призванных на военные сборы, и граждан, пребывающих в резерве (п. 5 ст. 13.1). Такой порядок должен быть определен Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба). Данная норма введена Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 288-ФЗ, однако до сих пор механизм ее реализации отсутствует;

5) право граждан, пребывающих в резерве, на получение профессионального образования и дополнительного профессионального образования в военных профессиональных образовательных организациях или военных образовательных организациях высшего образования без взимания с них платы за обучение (п. 5.2 ст. 19). Порядок и условия реализации данного права должны быть определены Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба). Данная норма в закон о статусе также введена упомянутым выше Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 288-ФЗ, однако более 5 лет остается недействующей.

2. Наличие ряда противоречий и несогласованностей между Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и другими законодательными актами.

Помимо неполноты подзаконной нормативной правовой базы реализация некоторых социальных гарантий, установленных для военнослужащих и других категорий граждан Федеральным законом «О статусе военнослужащих», затруднена имеющимися противоречиями между отдельными положениями данного закона и нормами, содержащимися в других законодательных актах. Преодоление этих противоречий возможно двумя путями: а) посредством приведения норм иных законодательных актов в соответствие с положениями Федерального закона «О

статусе военнослужащих»; б) посредством внесения соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих».

Правоприменительная практика показывает, что для полной реализации норм Федерального закона «О статусе военнослужащих» требуется внесение изменений и дополнений в ст. 128 и 179 ТК РФ:

— о праве супругов военнослужащих на предоставление отпуска одновременно с отпуском военнослужащих и на отпуск без сохранения заработной платы в части превышения продолжительности этого отпуска над продолжительностью ежегодного отпуска по основному месту их работы (п. 11 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих»);

— о преимущественном праве супругов военнослужащих на поступление на работу в государственные организации, воинские части и на оставление на работе в государственных организациях, воинских частях при сокращении численности или штата работников, а также на первоочередное направление для профессиональной подготовки, повышения квалификации и переподготовки с отрывом от производства с выплатой в период обучения средней заработной платы (п. 6 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих»);

Следствием активной законодотворческой деятельности российского парламента является то, что отдельные положения Федерального закона «О статусе военнослужащих», а также используемая в нем терминология вступили в противоречие с другими законодательными актами. В целях преодоления этих противоречий в настоящее время, по нашему мнению, требуется внесение следующих изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих»:

1) абзац второй п. 5 ст. 3 дополнить положением, согласно которому при прохождении военной службы государство гарантирует военнослужащим исполнение обязательств, предусмотренных законодательством. Известными специалистами в обла-

февраля 2018 г. прошло общественное обсуждение данного проекта.

сти военного права А. В. Кудашкиным и К. В. Фатеевым еще 15 лет назад справедливо отмечалось, что нынешняя редакция указанной правовой нормы «является образцом несовершенства законодательной техники, поскольку ее буквальное толкование позволяет сделать вывод о том, что государство гарантирует свои обязательства, т.е. выполнение принятых на себя обязанностей по соблюдению прав граждан, только на двух стадиях: при возникновении военной службы (призыв на военную службу и заключение контракта о прохождении военной службы) и при прекращении военной службы в форме увольнения с нее, т.е. из нормы «выпадает» основное звено – исполнение военной службы»¹. На данное противоречие было указано также на парламентских слушаниях по вопросу «Состояние и перспективы развития законодательства Российской Федерации по вопросам военного строительства», состоявшихся 5 июня 2003 г.², однако до сих пор эта норма в действующем законе сохраняется в данной крайне неудачной редакции;

2) из п. 2 ст. 6 следует исключить как противоречащее законодательству о порядке прохождения военной службы положение, предусматривающее возможность изменения военными служащими места службы в соответствии с заключенными ими контрактами. Данный вопрос подробно рассмотрен в диссертационном исследовании В. Е. Фортушина³, который обоснованно указывает, что эта норма ошибочно перешла в редакцию Федерального закона «О статусе военнослужащих» 1998 г. из редакции Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих» 1993 г. Она

соответствовала действовавшему в то время порядку, когда военнослужащий имел право заключать три вида контрактов: а) в кадрах Вооруженных Сил; б) в конкретной воинской части; в) на конкретной воинской должности. Ныне действующей редакцией Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и Положением о порядке прохождения военной службы установлено, что основным условием контракта является обязанность гражданина проходить военную службу. Включение в контракт каких-либо условий, связанных с выбором места прохождения военной службы, ныне действующей типовой формой контракта не предусмотрено;

3) в п. 3 и 4 ст. 10 термин «трудовой стаж» необходимо заменить понятием «страховой стаж», так как в действующем пенсионном законодательстве (Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях») понятие «трудовой стаж» уже не применяется.

3. *Наличие правовых пробелов в Федеральном законе «О статусе военнослужащих».*

Правоприменительная практика в сфере военно-социальной политики выявляет наличие ряда пробелов в законодательстве, определяющем правовые основы статуса военнослужащих. Напомним, что под пробелами в праве понимается отсутствие (полное либо частичное) правовых норм, на основании которых компетентный государственный орган мог бы решить вопрос о применении права в случае, подлежащем правовому регулированию. Пробелы в праве являются следствием того, что случай такого рода не был учтен при правотворчестве или явился результатом возникновения после издания закона новых общественных отношений⁴. Ликвидация пробелов в праве — важная задача совершенствования законодательства, которая решается правотворческими органами путем создания новых правовых норм.

¹ Кудашкин А. В., Фатеев К. В. Статус военнослужащих десять лет спустя // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2003. № 4. С. 7.

² Николаев А. И. Законодательство в сфере обороны страны несовершенно // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2003. № 8. С. 3.

³ Фортушин В. Е. Право военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (организационно-правовые вопросы) : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 2005. С. 168 — 169.

⁴ Большая советская энциклопедия / 3-е изд. Т. 21. М.: Советская энциклопедия, 1975. С. 6.

К числу наиболее существенных пробелов и противоречий, имеющих в Федеральном законе «О статусе военнослужащих», оказывающих отрицательное влияние на эффективность правового обеспечения военно-социальной политики российского государства, относятся:

а) отсутствие в законе правовых норм, регулирующих статус военнослужащих, пропавших без вести. П. 8 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» гарантирует сохранение их статуса за военнослужащими, захваченными в плен или в качестве заложников, а также интернированными в нейтральных странах. О военнослужащих же, пропавших без вести, в том числе — в боевой обстановке, в законе не упоминается вовсе. Между тем опыт и Великой Отечественной войны, и боевых действий в Афганистане, и вооруженного конфликта и контртеррористических операций в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации убедительно свидетельствует, что, к сожалению, достаточно часты факты, когда о том или ином военнослужащем не имеется достоверных сведений — погиб ли он, или находится в плену либо захвачен в качестве заложника. Такие военнослужащие числятся пропавшими без вести и, следовательно, они не попадают ни под одну из категорий граждан, указанных в п. 8 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Справедливости ради следует заметить, что указанный правовой пробел частично компенсируется другими нормативными правовыми актами. Так, Законом Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, и их семей» семьи безвестно отсутствующих граждан приравниваются по пенсионному обеспечению к семьям умерших, если безвестное отсутствие кормильца удостоверено в установленном порядке. При

этом семьи военнослужащих, пропавших без вести в период военных действий, приравниваются к семьям погибших вследствие военной травмы. В соответствии с п. 3 ст. 21 Федерального закона «О ветеранах» членам семей военнослужащих, признанных в установленном порядке пропавшими без вести в районах боевых действий, со времени исключения указанных военнослужащих из списков воинских частей предоставляются социальные гарантии, установленные для членов семей погибших (умерших) военнослужащих. Меры социальной защиты семей пропавших без вести военнослужащих определены также в ряде подзаконных нормативных правовых актов. Однако отсутствие правовых норм, регулирующих данные вопросы, в базовом законодательном акте, определяющем правовые основы социальной и правовой защиты военнослужащих, можно отнести к числу существенных недостатков Федерального закона «О статусе военнослужащих»;

б) нарушение принципа равенства и соразмерности при предоставлении военнослужащим права на проезд на безвозмездной основе к месту проведения основного отпуска и обратно. Данное противоречие возникло с вступлением в силу Федерального закона от 8 ноября 2011 г. № 309-ФЗ, в соответствии с которыми право на проезд на безвозмездной основе к месту проведения основного отпуска и обратно, которое ранее распространялось на всех без исключения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, оставлено только для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, других местностях с неблагоприятными климатическими и (или) экологическими условиями, в том числе отдаленных, а также на территории субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа. В то же время, военнослужащие, проходящие военную службу в центральных и южных регионах России, в случае проведения ими основного отпуска в перечисленных выше районах и местностях, должны осуществлять проезд к месту использования отпуска

и обратно за собственный счет без какой-либо компенсации. Данное противоречие требует своего нормативного разрешения;

в) наличие в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» ряда формальных мер социальной поддержки, не оказывающих сколько-нибудь существенного влияния на уровень социальной защищенности военнослужащих и других категорий граждан в силу малозначительности их финансовой составляющей. К числу таких норм можно отнести:

— право военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и курсантов военных образовательных организаций на получение при убытии в отпуск по болезни в качестве дотации на лечение единовременной выплаты в размере 400 руб. (п. 6 ст. 16);

— право гражданам, уволенным после прохождения военной службы по призыву и принятым на прежнее место работы, материальной помощи на первоначальное обустройство хозяйством в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (п. 5 ст. 23). Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 25 ноября 1998 г. № 1394 «О порядке предоставления гражданам, уволенным после прохождения военной службы по призыву и принятым на прежнее место работы, материальной помощи на первоначальное обустройство хозяйством» указанная материальная помощь предоставляется не позднее 3 месяцев после принятия на работу гражданина по его личному заявлению в размере, устанавливаемом организацией по согласованию с соответствующими выборными профсоюзными органами, но не менее 500 руб.

Как представляется, размер указанных выплат настолько мизерен, что сохранение в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» подобного рода формальных норм играет скорее отрицательную роль, поскольку в определенной мере подрывает веру военнослужащих в способность государства обеспечить их достойный жизненный уровень и социальную защиту. В связи с этим целесообразно либо эти нормы из закона и подзаконных актов исключить, либо

переформулировать таким образом, чтобы предусмотренные ими меры социальной поддержки были более весомыми и значимыми с точки зрения их финансовой составляющей¹.

Вместе с тем, несмотря на ряд существенных пробелов и противоречий, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и изданные в соответствии с ним подзаконные нормативные правовые акты продолжает оставаться основополагающим законодательным актом в сфере правового обеспечения военно-социальной политики российского государства.

Библиография

1. Корякин, В. М. Комментарий законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих / В. М. Корякин, А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев. — М.: За права военнослужащих» 2007. — 304 с.
2. Кудашкин, А. В. Статус военнослужащих десять лет спустя / А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2003. — № 4.
3. Николаев, А. И. Законодательство в сфере обороны страны / А. И. Николаев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2003. — № 8.
4. Фортущин, В. Е. Право военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (организационно-правовые вопросы) : дис. ... канд. юрид. наук / В. Е. Фортущин. — М.: ВУ, 2005.

¹ Именно так поступил законодатель, отменив постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 1999 г. № 231, которым супругам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период их проживания с супругами в местностях, где они вынуждены не работать или не могут трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустройства, а также по состоянию здоровья детей, была установлена выплата пособия в размере 100 руб. в месяц. Иначе как издевательством над этими гражданами и над здравым смыслом такой подход назвать было нельзя, в связи с чем власти стыдливо и по-тихому отменили данный правовой акт.

Federal law " on the status of servicemen»: 20 years later

© **Koryakin V. M.,**

Professor of the Military University, Deputy Director of the Law Institute of the Russian University of transport (MIIT), doctor of law, Professor

Annotation. The article is a General overview and description of the Federal law "on the status of military personnel". The place of this legislative act in the system of military legislation is shown, the analysis of changes and additions made to it for 20 years is given. The gaps and contradictions existing in the law are revealed, the ways of their overcoming are offered.

Key words: status of military personnel; social protection of military personnel; social guarantees of military personnel; gaps in the law.

Актуальные вопросы обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы

© Пичугин Д. Г.

кандидат юридических наук

Аннотация. Статья посвящена проблемным вопросам, связанным с обеспечением военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы, жилыми помещениями для постоянного проживания в различных формах. Автор даёт толкование некоторым положениям действующего законодательства в сфере жилищного обеспечения военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы. Формулируются предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в обозначенной сфере.

Ключевые слова: право на жилище; жилищное обеспечение военнослужащих; гарантии в сфере жилищного обеспечения военнослужащих; военнослужащие, подлежащие увольнению с военной службы; граждане, уволенные с военной службы.

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

Вопрос обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы, продолжает оставаться одним из наиболее социально значимых для указанной категории граждан. Обусловлено это многими причинами. Приведем лишь некоторые из них.

Во-первых, несмотря на очевидные положительные сдвиги в вопросах жилищного обеспечения рассматриваемой категории граждан, остаётся ещё немало тех «бывших» военнослужащих, кто по сей день не обеспечен жилыми помещениями в той или иной форме.

Во-вторых, сам порядок обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы, является многовекторным и запутанным, что создаёт немало проблем в процессе реализации их права на жилище.

В-третьих, многими военнослужащими право на жилище рассматривается как компенсация от государства, обусловленная особым характером обязанностей, возложенных на военнослужащих, в то время как органы, уполномоченные в сфере жилищного обеспечения военнослужащих, раскрывают содержание этого права через категорию нуждаемости в жилом помещении. При

таком подходе очевидно, что обеспечиваются жилыми помещениями только те военнослужащие, которые подпадают под критерии нуждаемости в жилом помещении (ч. 1 ст. 51 ЖК РФ). Таким образом, налицо противоречие между ожиданиями военнослужащих, которые уверены в том, что рано или поздно будут обеспечены жилыми помещениями для постоянного проживания в той или иной форме за счёт государства, и реальностью, выражающейся в удовлетворении их жилищных потребностей только при соблюдении определённых условий.

Изложенное выше актуализирует необходимость осмысления некоторых положений действующего законодательства в сфере жилищного обеспечения военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей в контексте правоприменительной практики органов, уполномоченных в сфере жилищного обеспечения военнослужащих.

Прежде всего, необходимо отметить, что законодательно закреплён ряд гарантий в сфере жилищного обеспечения военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы. В частности, предусмотрены следующие гарантии жилищных прав рассматриваемой категории граждан:

1. Военнослужащим-гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), и совместно проживающим с ними членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях и не обеспеченным жилыми помещениями в период прохождения военной службы, при увольнении с последней по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более *предоставляются жилые помещения по избранному месту жительства* (здесь и далее по тексту выделено нами — Д. П.) в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения (абз. 3 п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»).

2. Военнослужащим-гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более *предоставляются жилищная субсидия или жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба по избранному постоянному месту жительства* и в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения (абз. 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

3. Обеспечение жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более независимо от даты увольнения с военной службы и которые до 1 января 2005 г. были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в том числе изменивших место жительства и принятых в связи с этим органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по новому месту жительства после 1 января 2005 г., и совместно проживающих с ними членов их семей *осуществляется за счет средств федерального бюджета по выбору гражданина, уволенного с военной службы, в форме предоставления: жилого помещения в собственность бесплатно, жилого помещения по договору социального найма или единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения* (п. 2.1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

4. Граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей *имеют право безвозмездно получать в собственность занимаемые ими жилые помещения* в соответствии с федеральными законами¹ и иными нормативными правовыми актами, за исключением служебных жилых помещений и жилых помещений в закрытых военных городках (п. 6 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

5. Гражданам, уволенным с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями,

¹ См., напр.: Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»; Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, *органы местного самоуправления вправе в первоочередном порядке предоставлять право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов* (п. 12 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

6. Граждане, уволенные с военной службы, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более, не обеспеченные на момент увольнения с военной службы жилищной субсидией или жилыми помещениями, *не могут быть без их согласия сняты с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях* по последнему перед увольнением месту военной службы и обеспечиваются жилищной субсидией или жилыми помещениями в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (п. 13 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

7. *Обеспечение жилым помещением* военнослужащих-граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей *при перемене места жительства* осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов. Право на обеспечение жилым помещением

на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз (абз. 1 п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

8. Гражданам, уволенным с военной службы и состоящим на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, и совместно проживающим с ними членам их семей *выплачивается ежемесячная денежная компенсация за наем (поднаем) жилых помещений* за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации (абз. 2 п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

9. Денежные средства на приобретение или строительство жилых помещений либо жилые помещения *вне очереди* предоставляются гражданам, уволенным с военной службы, имеющим трех и более детей, а также гражданам, уволенным с военной службы, относящимся к иным категориям граждан, которым в соответствии с другими федеральными законами жилые помещения предоставляются вне очереди (п. 17 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

10. Военнослужащие-граждане, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в федеральном органе исполнительной власти или федеральном государственном органе, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, без их согласия *не могут быть уволены с военной службы* по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями *без предоставления им жилых помещений или жилищной субсидии* (абз. 1 п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

11. Некоторые категории военнослужащих, поименованные в п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих», *имеют право на*

дополнительную общую площадь жилого помещения, в том числе при увольнении с военной службы.

12. Военнослужащим-гражданам, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, подлежащим увольнению с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, в последний год военной службы Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба) по желанию военнослужащего-гражданина *выдается государственный жилищный сертификат* для приобретения жилого помещения на семью в избранном после увольнения с военной службы месте жительства (абз. 3 п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

13. Военнослужащий — участник накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (далее — НИС), общая продолжительность военной службы которого составляет десять лет и более, при увольнении с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья, в связи с организационно-штатными мероприятиями, а также по семейным обстоятельствам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе, *имеет право на использование накоплений*, учтенных на именном накопительном счете (ст. 10 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»).

Анализ приведённых гарантий позволяет сформулировать ряд положений, имеющих принципиальное значение для жилищного обеспечения военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы.

Во-первых, система обеспечения военнослужащих жилыми помещениями предполагает деление последних на категории в зависимости от времени поступления граждан на военную службу и от времени их увольнения с военной службы¹. Для каждой такой категории военнослужащих предусмотрен свой механизм реализации их жилищных прав, в том числе при увольнении и после увольнения с военной службы. Анализ законодательства позволяет выделить следующие категории военнослужащих (бывших военнослужащих) для целей их жилищного обеспечения:

— военнослужащие, заключившие контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования);

— военнослужащие, обеспечиваемые на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями (полный перечень таких военнослужащих закреплён в абз. 4 — 7 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»)²;

— военнослужащие, являющиеся участниками НИС;

— военнослужащие, подлежащие увольнению с военной службы и имеющие право на получение государственного жилищного сертификата для приобретения жилого помещения (ГЖС);

— граждане, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы кото-

¹ Корякин В. М. Зависимость объема жилищных гарантий военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, от времени их поступления на военную службу и увольнения с военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 1. С. 20 — 23.

² Согласно абз. 8 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» служебные жилые помещения также предоставляются на весь срок военной службы в закрытых военных городках военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей.

рых составляет 10 лет и более независимо от даты увольнения с военной службы и которые до 1 января 2005 г. были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях;

— граждане, уволенные с военной службы и состоящие на учёте нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту военной службы.

Во-вторых, в настоящее время законодательно предусмотрено несколько форм жилищного обеспечения военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы¹:

1. Жилищное обеспечение в «натуральной» форме: предоставление жилых помещений, предназначенных для постоянного проживания военнослужащих и членов их семей (по договору социального найма или в собственность бесплатно).

2. Жилищное обеспечение в денежной форме (денежный эквивалент стоимости жилых помещений или компенсация расходов, связанных с наймом жилых помещений):

— предоставление субсидии для приобретения или строительства жилого помещения;

— выделение денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений в рамках накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих;

— предоставление социальной выплаты для приобретения жилого помещения, удостоверяемой государственным жилищным сертификатом;

— предоставление единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения;

— выплата денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений.

В-третьих, законодателем нормативно закреплены основания и условия обеспечения военнослужащих (бывших военнослужащих) жилыми помещениями в предусмотренных выше формах. Военнослужа-

щие являются особой категорией граждан, жилищное обеспечение которых осуществляется за счет государства безвозмездно для самих военнослужащих. Основанием обеспечения военнослужащих (бывших военнослужащих) и членов их семей жилыми помещениями за счёт средств федерального бюджета является *нуждаемость* указанных лиц в жилых помещениях². В свою очередь, нуждаемость в жилых помещениях определяется рядом оснований. Перечень этих оснований закреплен в ЖК РФ (ст. 51), дополнительные условия нуждаемости могут вводиться и законами субъектов Российской Федерации, так как вопросы жилищного законодательства отнесены к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Жилищным законодательством установлена зависимость определения нуждаемости гражданина в жилом помещении от наличия либо отсутствия у него в собственности (в пользовании) жилого помещения (или его части), отвечающего установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства. То есть, за счет государства жильем должны обеспечиваться только те граждане, которые вовсе не имеют собственного жилья либо уровень их обеспеченности жилыми помещениями ниже определенных учетных норм. Для военнослужащих — участников НИС основанием обеспечения их жилыми помещениями является включение их в реестр участников НИС.

К условиям обеспечения военнослужащих (бывших военнослужащих) жилыми помещениями в порядке, определяемом федеральными законами «О статусе военнослужащих» и «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», можно отнести следующие:

— определенная продолжительность военной службы;

— определенные основания увольнения с военной службы для некоторых случаев.

¹ Корякин В. М. Военная администрация : учебник. М.: «За права военнослужащих», 2015. С. 251 — 257.

² Критерий нуждаемости в жилых помещениях не распространяется на военнослужащих — участников НИС.

В-четвёртых, обеспечение жилыми помещениями военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы, осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в которых указанные лица проходят (проходили) военную службу, а военнослужащих, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при перемене места жительства — федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

В-пятых, обязательства государства перед военнослужащими по их жилищному обеспечению считаются исполненными тогда, когда последним предоставлены жилые помещения в той или иной форме либо предоставлены денежные средства на их приобретение, причём, как в период прохождения военной службы, так и после её окончания.

Таким образом, гарантии в сфере жилищного обеспечения военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы, представляют собой сложную систему, практическое воплощение которой порождает зачастую немало проблем как для уполномоченных органов, так и для рассматриваемой категории военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы. Ниже остановимся на наиболее типичных проблемах, возникающих в процессе обеспечения жилыми помещениями указанных граждан.

Одной из проблем, как уже отмечалось выше, является неодинаковый подход законодателя к установлению оснований обеспечения жилыми помещениями различных категорий военнослужащих и членов их семей, что, по нашему мнению, приводит к расщеплению единого, по своей сути, статуса военнослужащих. Так, например, для военнослужащих, в том числе и подлежащих увольнению с военной службы, а также граждан, уволенных с военной службы, не являющихся участниками НИС, таким осно-

ванием является нуждаемость данной категории граждан и членов их семей в жилых помещениях. В то же время для военнослужащих — участников НИС такой критерий не установлен. Мало того, законодатель исключил¹ критерий нуждаемости из ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», применявшийся в отношении военнослужащих и граждан, поименованных в п. 2, 4 ст. 10, ч. 1 ст. 12 названного Федерального закона.

Обозначенную проблему усугубляет тот факт, что нуждаемость военнослужащих и членов их семей в жилых помещениях сама определяется рядом оснований, фактическое установление которых нередко связано с возникновением спорных ситуаций.

В частности, действующим жилищным законодательством установлены основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях (ч. 1 ст. 51 ЖК РФ), которые в силу абз. 13 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» применяются и в отношении военнослужащих, включая военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы. Следует отметить, что основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях не могут быть созданы искусственно (в противном случае наступают последствия, предусмотренные в ст. 53 ЖК РФ).

Согласно ст. 53 ЖК РФ граждане, которые с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях совершили действия, в результате которых такие граждане могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, принимаются на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных намеренных действий.

Однако данная правовая норма сконструирована таким образом, что не позволяет однозначно судить, какие конкретно дей-

¹ Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 118-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих».

ствия направлены на ухудшение жилищных условий, в результате которых граждане (в нашем случае военнослужащие, подлежащие увольнению с военной службы, граждане, уволенные с военной службы, а также члены их семей) могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях.

Конкретный перечень намеренных действий, направленных на ухудшение жилищных условий с целью состоять на учёте нуждающихся в жилых помещениях, в военно-жилищном законодательстве до сих пор не определён. В отдельных нормативных правовых актах определены лишь действия общего характера, направленные на ухудшение жилищных условий и которые потенциально могут свидетельствовать о наличии у военнослужащего (членов его семьи) умысла в приобретении права состоять на учёте нуждающихся в жилых помещениях. Причём перечни этих действий, к сожалению, не унифицированы и по-разному отражены в различных нормативных правовых актах, что на практике приводит к ситуациям, когда при одинаковых фактических обстоятельствах военнослужащие, относящиеся к разным категориям, могут быть как признаны, так и не признаны нуждающимися в жилых помещениях.

Из этого вытекает ещё одна проблема, связанная с применением так называемого принципа однократности жилищного обеспечения военнослужащих, который в общем виде сформулирован в п. 14 ст. 15 Федерального «О статусе военнослужащих» и конкретизирован в п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8¹. Данный принцип нашёл своё отражение в завуалированном виде и в Правилах учёта военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы и граждан, уволенных с военной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от

6 сентября 1998 г. № 1054 (далее — Правила).

Так, например, подп. «д» п. 10 Правил определено, что не признаются нуждающимися в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий военнослужащие и граждане, уволенные с военной службы, в случае, если их жилищные условия ухудшились в результате обмена, мены, купли-продажи или дарения ранее полученного от государства жилья. Причём указанная правовая норма сконструирована таким образом, что исключается возможность применения пятилетнего срока, установленного ст. 53 ЖК РФ. Проблема заключается в том, что формулировка «ранее полученное от государства жильё» правоприменителем трактуется расширительно. К такому жилью уполномоченные органы относят любое жилое помещение, полученное от государственных органов, в том числе, органов местного самоуправления, военнослужащим, подлежащим увольнению с военной службы, и гражданином, уволенным с военной службы, включая жилые помещения, предоставленные данным гражданам в порядке приватизации.

Проиллюстрировать сказанное можно примерами из судебной практики. Так, например, Мурманский гарнизонный военный суд, отказывая в удовлетворении требований бывшего военнослужащего об оспаривании действий уполномоченного органа, связанных с отказом в принятии заявителя и членов его семьи на учёт нуждающихся в получении жилого помещения, со ссылкой на подп. «д» п. 10 Правил в своём решении указал, что жилое помещение, находившееся в муниципальной собственности и впоследствии приватизированное заявителем, фактически получено последним от государства. И далее по тексту решения: «... довод заявителя о том, что с момента дарения приватизированной им квартиры прошло более 5 лет суд находит несостоятельным, поскольку из анализа правовых норм следует, что если военнослужащий распорядился ранее полученным от органов публичной власти Российской Федерации по установленным нормам жилым помещением, с учётом площади которого не

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих».

может быть признан нуждающимся в жилых помещениях исходя из соответствующей учётной нормы площади жилого помещения, то он не имеет права требовать предоставления жилого помещения по договору социального найма в порядке, определённом ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», даже по истечении срока, предусмотренного ст. 53 ЖК РФ»¹. Правовую позицию Мурманского гарнизонного военного суда поддержал и суд вышестоящей инстанции².

Однако в судебной практике встречаются и иные правовые позиции по схожим делам. Так, Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации в одном из своих решений указала, что непосредственно государственный жилищный фонд согласно ч. 2 ст. 19 ЖК РФ есть совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации (жилищный фонд Российской Федерации), и жилых помещений, принадлежащих на праве собственности субъектам Российской Федерации (жилищный фонд субъектов Российской Федерации). В соответствии со ст. 6 ЖК РСФСР, действовавшего до 1 марта 2005 г., к государственному жилищному фонду относились жилые помещения, находившиеся в ведении местных Советов народных депутатов (жилищный фонд местных Советов) и в ведении министерств, государственных комитетов и ведомств (ведомственный жилищный фонд). Поэтому в случае получения жилого помещения из государственного жилищного фонда, а до 1 марта 2005 г. — из фонда местных Советов народных депутатов и ведомственного жилищного фонда, гражданин считается обеспеченным жильём

за счёт государства³. То есть, если жилое помещение было получено военнослужащим из муниципального жилищного фонда после 1 марта 2005 г. (например, в порядке приватизации), то такое предоставление жилого помещения органами местного самоуправления не должно рассматриваться как обеспечение жильём за счёт государства.

Учитывая изложенное, при решении вопроса о признании военнослужащих, в том числе увольняемых с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы, нуждающимися в жилых помещениях, как нам представляется, следует исходить из того, что обеспеченными жильём за счёт государства указанные граждане должны считаться в том случае, если жилые помещения им были ранее предоставлены из государственного жилищного фонда, как правило, органами военного управления (федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба). Данная позиция вполне соотносится с подходом, реализованным и в п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», и в п. 3 ч. 3 ст. 9 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», но потребует определённой модернизации нормативных правовых актов в части конкретизации формулировки «ранее полученное от государства жильё».

Другая распространённая проблема связана с определением места предоставляемого жилого помещения военнослужащим, подлежащим увольнению с военной службы, и гражданам, уволенным с военной службы. Как уже отмечалось выше, закон предусматривает два варианта предоставления рассматриваемой категории граждан жилых помещений в «натуральной» форме: по месту военной службы и по избранному месту жительства. К сожалению, многие военнослужащие до сих пор не имеют представления о том, при соблюдении каких

¹ См.: Решение Мурманского гарнизонного военного суда от 8 октября 2013 г. по делу № 2-314/2013 [электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/EDoMeinbliUr> (дата обращения: 25.03.2018).

² См.: Апелляционное определение Северного флотского военного суда от 4 декабря 2013 г. № 641-АГ [электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/ob300XCHc6JD> (дата обращения: 25.03.2018).

³ См.: Кассационное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2015 г. № 201-КГ15-21.

условий жилые помещения им могут быть предоставлены по избранному ими месту жительства. Подтверждением этому служит многочисленная судебная практика¹.

Далее проанализируем положения нормативных правовых актов, содержащих условия, при соблюдении которых военнослужащие, подлежащие увольнению с военной службы, и граждане, уволенные с военной службы, обеспечиваются жилыми помещениями по договору социального найма и в собственность бесплатно по избранному ими постоянному месту жительства.

Одним из таких условий, влияющих на определение места предоставляемого жилого помещения, является *дата заключения военнослужащим первого контракта* о прохождении военной службы. Так, если первый контракт о прохождении военной службы гражданин заключил после 1 января 1998 г. (то есть, военнослужащий относится к категории обеспечиваемых на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями), то согласно абз. 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», жилое помещение предоставляется такому военнослужащему по избранному им месту жительства по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более. То есть, дополнительными условиями являются также *продолжительность военной службы* в календарном исчислении (20 лет либо 10 лет при увольнении с военной службы) и определённые *основания увольнения* (достижение предельного возраста пребывания на военной службе, состояние здоровья, организационно-

штатные мероприятия). Таким образом, рассматриваемая категория военнослужащих при увольнении с военной службы независимо от оснований увольнения обеспечивается жилыми помещениями в собственность бесплатно или по договору социального найма по избранному месту жительства лишь по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, при общей продолжительности военной службы от 10 до 20 лет жилые помещения по избранному месту жительства предоставляются данным гражданам только при их увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями.

И, напротив, если первый контракт о прохождении военной службы гражданин заключил до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), то, по общему правилу, сформулированному в абз. 3 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», жилые помещения предоставляются рассматриваемой категории военнослужащих в собственность бесплатно или по договору социального найма по *месту военной службы* последних. Предоставление жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма данной категории граждан по *избранному месту жительства* возможно только при увольнении их с военной службы и только по определённым основаниям увольнения (достижение предельного возраста пребывания на военной службе, состояние здоровья, организационно-штатные мероприятия) при общей продолжительности военной службы 10 лет и более.

С данными законодательными положениями связана ещё одна проблема, основанная на внутреннем противоречии, содержащимся в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Речь идёт об обеспечении жилыми помещениями в собственность бесплатно или по договору социального найма военнослужащих, заключивших

¹ См., напр.: Обзор практики рассмотрения военными судами дел, связанных с обеспечением военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, жилыми помещениями по избранному месту жительства (утверждён Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 февраля 2017 г.) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 5. С. 46 — 57; № 6. С. 54 — 64.

первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., проходящих военную службу в закрытых военных городках¹ и подлежащих увольнению с военной службы не по «льготным» основаниям.

Как уже отмечалось выше, при обозначенных условиях предоставление военнослужащим, подлежащим увольнению с военной службы, жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма осуществляется по месту их военной службы, то есть, по сути, в закрытом военном городке. Однако, согласно абз. 8 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в закрытых военных городках военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей, предоставляются только служебные жилые помещения и только на срок военной службы в этих городках. Кроме того, в соответствии с п. 6 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие, а также граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей не имеют права безвозмездно получать в собственность занимаемые ими жилые помещения в закрытых военных городках. То есть, жилые помещения, предназначенные для постоянного проживания, указанной категории граждан в закрытых военных городках предоставлены быть не могут. Обеспечение данных граждан жилыми помещениями для постоянного проживания должно осуществляться в порядке, определяемом федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (абз. 3 п. 14 ст. 15 Федерального закона «О

статусе военнослужащих»). Однако, до настоящего времени этот порядок не определен. Единственное, на что могут рассчитывать указанные граждане — предоставление ГЖС в рамках реализации основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»².

Вместе с тем, предоставление ГЖС — лишь одна из форм жилищного обеспечения военнослужащих и членов их семей. Помимо предоставления ГЖС военнослужащие, подлежащие увольнению с военной службы, и граждане, уволенные с военной службы³, обеспечиваются жилищной субсидией либо жилыми помещениями в собственность бесплатно или по договору социального найма с федеральным органом исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба. То есть, законодатель предусмотрел несколько альтернативных вариантов обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, а также граждан, уволенных с военной службы, предоставив им право выбора формы жилищного обеспечения. Однако, как было отмечено выше, не все военнослужащие могут осуществлять выбор формы жилищного обеспечения при увольнении с военной службы. Военнослужащие, заключившие первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., проходящие военную службу в закрытых военных городках и подлежащие увольнению с военной службы не по «льготным» основаниям, по сути, этого права выбора лишены. В связи с этим представляется целесообразным обеспечивать

¹ Проблема обеспечения жилыми помещениями граждан, проходивших военную службу в закрытых военных городках, неоднократно обозначалась на страницах военно-юридических изданий. См., напр.: Ильменейкин П. В. Правовые пробелы в вопросах нормативного регулирования порядка жилищного обеспечения жителей закрытых военных городков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 4. С. 43 — 49; Трофимов Е. Н. К вопросу о предоставлении гражданам жилых помещений в порядке отселения из закрытых военных городков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 8. С. 46 — 49 и др.

² Программа утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710.

³ Имеются ввиду военнослужащие, заключившие первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., а также военнослужащие, обеспечиваемые на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями.

военнослужащих, проходящих военную службу в закрытых военных городках и подлежащих увольнению с военной службы, жилыми помещениями по избранному ими месту жительства независимо от оснований увольнения с военной службы, но при соблюдении иных условий, установленных законодательством (дата заключения военным служащим первого контракта, продолжительность военной службы). Реализация данного предложения потребует внесения изменений в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

В заключение хотелось бы остановиться ещё на одном распространённом проблемном вопросе, возникающем в процессе обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы. Речь идёт о праве на дополнительную общую площадь жилого помещения, предоставляемого военнослужащему.

В соответствии с п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» право на дополнительную общую площадь жилого помещения в пределах от 15 до 25 квадратных метров имеют: 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 почётное 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.

В приведённом выше пункте законодатель определил категории военнослужащих, которые имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения. К сожалению, не все военнослужащие знают,

что это право может быть ими реализовано только при соблюдении определённых условий. Большинство из перечисленных в п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» категорий военнослужащих право на дополнительную общую площадь жилого помещения могут реализовать только в период прохождения ими военной службы и только при условии замещения перечисленных должностей и (или) наличия почётных и учёных званий и степеней. К таким категориям военнослужащих относятся: командиры воинских частей; преподаватели; научные работники, имеющие ученую степень и (или) ученое звание; военнослужащие, имеющие почётное звание Российской Федерации. То есть, перечисленные категории военнослужащих не могут претендовать на дополнительную общую площадь жилого помещения после увольнения с военной службы (если, например, они уволены с военной службы без предоставления жилого помещения, но с оставлением в списках нуждающихся в жилых помещениях). Об этом свидетельствует использование законодателем слова «военнослужащий» в дополнение к воинской должности и почётному званию. Также не могут претендовать на дополнительную общую площадь жилого помещения военнослужащие, подлежащие увольнению с военной службы, если они на момент увольнения уже не замещали перечисленные в п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» должности, а находились, например, в распоряжении старшего начальника. Право на дополнительную общую площадь жилого помещения, в том числе и после увольнения с военной службы, сохраняется лишь за военнослужащими и гражданами, уволенными с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющими воинское звание полковник, ему равное и выше. Сформулированные нами выводы по вопросам реализации права отдельных категорий военнослужащих на дополнительную общую площадь жилого помещения под-

креплены многочисленной судебной практикой.

Подводя итог изложенному, отметим, что нами были подняты лишь некоторые из многочисленных проблемных вопросов, возникающих в процессе реализации права на жилище военнослужащими, подлежащими увольнению с военной службы и гражданами, уволенными с военной службы. Автор оставляет за собой право продолжить публикации по заявленной теме и приглашает читателей к дискуссии по обозначенной проблематике.

Библиография

1. Ильменейкин, П. В. Правовые пробелы в вопросах нормативного регулирования порядка

жилищного обеспечения жителей закрытых военных городков / П. В. Ильменейкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 4. — С. 43. — 49.

2. Корякин, В. М. Военная администрация : учебник / В. М. Корякин. — М.: «За права военнослужащих», 2015. — 416 с.

3. Корякин, В. М. Зависимость объема жилищных гарантий военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, от времени их поступления на военную службу и увольнений с военной службы / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 1. — С. 20 — 23.

4. Трофимов, Е. Н. К вопросу о предоставлении гражданам жилых помещений в порядке отселения из закрытых военных городков / Е. Н. Трофимов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 8. — С. 46 — 49.

Topical issues of providing with premises of the military personnel who is subject to dismissal from military service, and the citizens dismissed from military service

© Pichugin D. G.,
candidate of laws

Annotation. The article is devoted to the problematic issues related to the provision of military personnel subject to dismissal from military service, and citizens dismissed from military service, living quarters for permanent residence in various forms. The author gives interpretation to some provisions of the current legislation in the sphere of housing providing the military personnel who is subject to dismissal from military service, and the citizens dismissed from military service. The proposals on the improvement of normative legal acts regulating social relations in the specified sphere are formulated.

Keywords: right to housing, housing for military personnel, guarantees in the field of housing for military personnel, military personnel who is subject to dismissal from military service, citizens dismissed from military service.

Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете оценки законности действий командиров (начальников)

© Харитонов С. С.,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, профессор

Аннотация: в статье анализируются прокурорская и судебная практика, решения, принимаемые военными руководителями в области финансового обеспечения военнослужащих.

Ключевые слова: военная служба, военнослужащий, денежное довольствие, финансовое обеспечение военнослужащих, законность.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» денежное довольствие военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, является основным средством их материального обеспечения и стимулирования исполнения обязанностей военной службы. Поэтому решения и действия должностных лиц органов военного управления в этой области должны быть в высшей степени справедливы и законны.

Однако, как свидетельствует прокурорская и судебная практика, решения, принимаемые военными руководителями, нередко идут вразрез с законом. Проиллюстрируем это типовыми примерами.

Первый из примеров касается оснований выплаты премий при нахождении военнослужащего в распоряжении. Подчеркнем, что одним из условий выплаты премии является нахождение военнослужащего в занимаемой должности, добросовестное и эффективное исполнение именно должностных обязанностей (п. 1 Правил выплаты военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, премии за добросовестное и эффективное исполнение должностных обязанностей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2011 г. № 993). Так, в силу требований п. 3 указанных Правил и п. 78, 79 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих, утвержденного приказом Министра обороны Россий-

ской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 2700, премия является иной дополнительной выплатой, выплачивается ежемесячно по приказу командира воинской части и исчисляется исходя из месячного оклада военнослужащего в соответствии с присвоенным воинским званием и месячного оклада в соответствии с занимаемой воинской должностью (в случае временного исполнения им обязанностей по вакантной воинской должности — месячного оклада в соответствии с этой воинской должностью).

Согласно же п. 38 указанного Порядка ежемесячные дополнительные выплаты выплачиваются со дня вступления в исполнение обязанностей по воинской должности по день освобождения от исполнения обязанностей по занимаемой воинской должности (сдачи дел и должности).

Таким образом, в типичной ситуации, когда: воинская часть, в которой военнослужащий проходил военную службу, расформирована; должность, которую он занимал, сокращена; военнослужащий сдал дела и должность, у командования воинской части нет оснований для издания приказа о выплате военнослужащему премии за добросовестное исполнение должностных обязанностей после сдачи им дел и должности в связи с сокращением занимаемой воинской должности.

В то же время в случае сдачи военнослужащим дел и должности не в связи с сокращением занимаемой воинской должности, а в связи с увольнением с военной службы и убытием в отпуск с последующим

исключением из списков личного состава воинской части, такой военнослужащий имеет право на получение положенных ему выплат в период этого отпуска, поскольку он увольняется с занимаемой воинской должности, сдача дел и должности связана с увольнением с военной службы и исключением из списков личного состава воинской части в связи с убытием в отпуск с последующим исключением из этих списков. Поэтому военнослужащий вправе рассчитывать до дня исключения из указанных списков на денежное довольствие в полном размере.

Другой достаточно распространенный пример — выяснение законности действий финансовых (довольствующих) органов при продолжении взыскания с военнослужащего алиментов при достижении его ребенком совершеннолетия. Вопрос: кто и когда должен дать указание финансовым органам удерживать алименты из денежного довольствия военнослужащего?

Представляется, что ответ на данный вопрос содержится в семейном законодательстве. Согласно ч. 1 ст. 81 Семейного кодекса Российской Федерации (СК РФ) в отсутствие соглашения об уплате алиментов определение размера ежемесячных взысканий (долей от заработка) может производиться только судом, поэтому финансовый довольствующий орган лишен возможности самостоятельно изменить во внесудебном порядке размер удерживаемых с военнослужащего алиментов или прекратить их взыскание.

В соответствии с ч. 1 ст. 119 СК РФ после установления в судебном порядке размера алиментов суд вправе по требованию любой из сторон изменить установленный размер алиментов. При изменении размера алиментов суд вправе учесть заслуживающие внимания интересы сторон.

Исходя из смысла приведенных норм, а также разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации (п. 8 и 12 Постановления от 26 декабря 2017 г. № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов») перечень заслуживающих внимания обстоятельств или интересов сторон

для изменения размера алиментов не является исчерпывающим. О необходимости обращения должника или получателя алиментов в суд указано и в Обзоре судебной практики по делам, связанным с взысканием алиментов на несовершеннолетних детей, а также на нетрудоспособных совершеннолетних детей, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 13 мая 2015 г. (п. 2 разд. II, разд. VIII).

Производя удержания, финансовые органы действуют в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 13 ГПК РФ и ч. 3 ст. 98 Федерального закона от 2 октября 2009 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», предписывающими неукоснительное исполнение судебных постановлений.

Следующий пример, возможно, не столь распространенный, но интересный с точки зрения «финансовых» потерь для военнослужащего, который отстранен командиром от исполнения должностных и специальных обязанностей до вынесения решения судом по материалам уголовного дела и в отношении которого избрана мера пресечения в виде домашнего ареста.

Известно, что, наряду с домашним арестом, суды применяют и такую меру пресечения, как заключение под стражу. Рассмотрим «финансовую» составляющую этих мер пресечения для военнослужащих.

В соответствии с п. 167 и 171 Порядка обеспечения денежным довольствием отстраненным от воинских должностей военнослужащим в соответствии с ДУ ВС РФ либо по решению суда, денежное довольствие со дня, следующего за днем освобождения от воинских должностей, выплачивается в порядке, предусмотренном для военнослужащих, зачисленных в распоряжение командира воинской части.

Военнослужащему, в отношении которого в качестве меры пресечения применено заключение под стражу, выплата денежного довольствия приостанавливается со дня заключения его под стражу и возобновляется со дня освобождения из-под стражи.

Следовательно, приостановление выплат денежного довольствия предусмотрено только в случае заключения военнослужащего под стражу. При избрании других мер

пресечения, в том числе домашнего ареста, выплата денежного довольствия не приостанавливается, даже с учетом того, что домашний арест тождественен заключению под сражу.

В силу ст. 51 и п. 5 приложения № 6 к ДУ ВС РФ временное отстранение от исполнения должностных и (или) специальных обязанностей допускается в целях пресечения дисциплинарного проступка, установления личности нарушителя, а также подготовки материалов о дисциплинарном проступке и обеспечения своевременного и правильного их рассмотрения. Временное отстранение от исполнения должностных и (или) специальных обязанностей оформляется приказом командира воинской части и осуществляется на срок не более чем до принятия решения по результатам рассмотрения материалов о дисциплинарном проступке, а в случае назначения дисциплинарного взыскания — не более чем до окончания исполнения дисциплинарного взыскания.

Из анализа данных правовых норм следует, что правовое положение такого военнослужащего состоит в том, что он не освобождается от воинской должности и не выводится в распоряжение командира, а временно освобождается от исполнения должностных и (или) специальных обязанностей, но не лишается должностных и (или) специальных прав, предоставляемых военнослужащему.

Следовательно, если военнослужащий дисциплинарный проступок не совершал, в отношении его не избиралась мера процессуального принуждения в виде временного отстранения от должности по уголовному делу, то правовых оснований для приостановления выплаты такому военнослужащему денежного довольствия нет.

И в заключение хотелось бы затронуть вопросы финансового обеспечения военнослужащих, которые ранее проходили военную службу в странах СНГ, в том числе на Украине.

И указанным военнослужащим, и соответствующим должностным лицам необходимо помнить, что при определении военнослужащему размера единовременного по-

собия при увольнении с военной службы необходимо исходить из общей продолжительности военной службы, которую военнослужащие проходили в федеральных органах исполнительной власти, где федеральным законом предусмотрена военная служба.

Это обусловлено тем, что в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» военная служба — это особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами, не имеющими гражданства (подданства) иностранного государства, в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а гражданами, имеющими гражданство (подданство) иностранного государства, и иностранными гражданами — в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях.

На основании п. 1 постановления Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 под военной службой понимается служба (в том числе по призыву) в Вооруженных Силах, Федеральной пограничной службе и органах пограничной службы Российской Федерации, внутренних и железнодорожных войсках, федеральных органах правительственной связи и информации, войсках гражданской обороны, органах федеральной службы безопасности (контрразведки), органах внешней разведки, органах государственной охраны, Службе специальных объектов при

Президенте Российской Федерации, других созданных в соответствии с законодательством воинских формированиях Российской Федерации, бывшего Союза ССР и в Объединенных Вооруженных Силах Содружества Независимых Государств; служба в вооруженных силах (армиях, войсках), органах безопасности, иных созданных в соответствии с законодательством воинских формированиях.

Иные периоды военной службы, указанные в данной норме, такие как военная служба в вооруженных силах (армиях, войсках), органах безопасности, иных созданных в соответствии с законодательством воинских формированиях и служба в органах внутренних дел (полиции), государственной противопожарной службе (пожарной охране, противопожарных аварийно-спасательных формированиях), учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы других государств – участников СНГ и государств, не входящих в состав Содружества, с которыми Российской Федерацией либо Союзом ССР заключены договоры (соглашения) о социальном обеспечении,

предусматривающие взаимный зачет в выслугу лет для назначения пенсий уволенным со службы военнослужащим, подлежат зачету в общую продолжительность военной службы для назначения пенсий.

Таким образом, военная служба в Вооруженных Силах Украины нормативными правовыми актами, в том числе и постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941, к военной службе в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации не отнесена со всеми вытекающими последствиями.

Проанализированные выше типичные примеры, связанные с необходимостью принятия правильных решений в области финансового обеспечения военнослужащих, в очередной раз наглядно показывают комплексность военного законодательства, с одной стороны, и необходимость тщательного и всестороннего подбора правовых норм для разрешения складывающихся ситуаций, с другой.

Separate issues of the monetary allowance of servicemen in the light of assessing the legality of the actions of commanders (commanders)

© **Kharitonov S. S.**,
Colonel of Justice of the Reserve, Candidate of Law,
Professor

Annotation: the article analyzes prosecutorial and judicial practice, decisions taken by military leaders in the field of financial provision for servicemen

Keywords: military service, serviceman, monetary allowance, financial provision of servicemen, legality

Воинская обязанность и военная служба

Правовые аспекты формирования и развития лидерских качеств в системе института государственной гражданской и военной службы Российской Федерации

© Туганов Ю. Н.,

заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН

© Ханько В. В.,

председатель 235 гарнизонного военного суда

Аннотация. Поднимаются актуальные вопросы формирования инструментов развития лидерских качеств в системе государственной гражданской и военной службы Российской Федерации. Анализируются различные подходы к формированию кадрового резерва как на гражданской, так и на военной службе.

Ключевые слова: государственная служба Российской Федерации, государственная гражданская служба, военная служба, конкурс на замещение вакантных должностей, квалификационный экзамен, аттестация, дополнительное профессиональное образование, кадровый резерв.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Эффективность государственного управления определяется комплексом факторов. Одним из таких факторов является инструментарий формирования и воспроизводства кадрового потенциала «административно-политической элиты» — организованного меньшинства, которого граждане отождествляют с представителями государственной власти¹. Таким образом, кадры по-прежнему «решают все»². Тем более представляется обоснованным предъявление серьезных требований к управленческим кадрам и качеству решений, которые эти кадры принимают. Соответственно, от того, какие технологии будут задействованы при формировании профессиональной компетентности и выработке уверенности в обоснован-

ности определенных моральных норм поведения, зависит успех любой страны как во внутренней политике, так и на международной арене.

Нормативной основой для формирования российской «административно-политической элиты» является два федеральных закона: от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и изданный в его развитие Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Согласно этим нормативным правовым актам государственная служба Российской Федерации есть профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непо-

¹ Турчинов А. И. Кадровая политика и административно-политическая элита современной России // Элитология России: современное состояние и перспективы развития : Материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием / ред.-изд. гр.: В. В. Рудой (рук.) и др. Том 1. Ростов н/Д.: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013. С. 59.

² Невежин В. А. Застольные речи Сталина: Документы и материалы. М.: АИРО-XX; СПб.: Дмитрий Буланин, 2003.

средственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», государственная служба включает в себя: государственную гражданскую службу; военную службу; государственную службу иных видов. В свою очередь государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Исходя из доктринального толкования (перечисленные нормативные акты не дают легального определения целей государственной гражданской службы), цели государственной службы определяются по-разному.

Это:

— и упорядочение, повышение эффективности процессов формирования и реализации государственной власти и государственного управления, соединенное с ответственностью за исполнение государственной должности с социально-экономическими гарантиями государственной службы¹;

— и служение государству и обществу, качественное обеспечение исполнения функций и задач государства, его органов и должностных лиц, повышение эффективности работы государственного механизма²;

— и практическое осуществление функций государства, решение его задач, обеспечение благосостояния общества, удовлетворение публичных интересов на осно-

ве принципов и положений, установленных в Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Федерации³;

— и упорядочение работы государственного аппарата; установление требований к функциям и полномочиям по государственным гражданским должностям, определение компетентности и профессиональной подготовленности государственных гражданских служащих, регламентация способов и процедур анализа и оценки эффективности функционирования государственного аппарата; формирования условий обеспечения государственных гражданских служащих, включая материальные, социальные и правовые гарантии государственной гражданской службы⁴.

Из этого следует, что, будучи социальной группой, играющей руководящую роль в органах государственной власти и ежедневно принимающей решения по использованию властных ресурсов, «административно-политическая элита» должна не только обладать соответствующими управленческими компетенциями на надлежащем уровне, но и располагать волевым потенциалом для осуществления этих решений, то есть обладать определенными качествами лидера.

Причем, формирование «административно-политической элиты» российского государства предполагает организацию отбора кадров по принципу личных заслуг и достоинств. Отвечая критикам⁵ по поводу тенденций nepотизма, в связи с переходом Андрея Патрушева на пост заместителя гендиректора «Газпром нефти», пресс-секретарь Президента Российской Федерации Д. С. Песков отметил: «... в настоящее время в компанию берут людей на работу

¹ Макрусев В. В. Таможенный менеджмент : учебник. СПб.: ИЦ «Интермедия», 2013; Иванова М. В. Государственная и муниципальная служба : учеб. пособие. СПб. СПбГЭУ, 2014.

² Интернет-ресурс: Основы государственной службы и кадровой политики // Режим доступа: URL: <http://isfic.info/gossab/civserv08.htm> (дата обращения 02.06.2018).

³ Стариков Ю. Н. Государственная гражданская служба : учебник / под ред. В. Г. Игнатова. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Издат. Центр «МарТ», 2005. С. 72.

⁴ Ноздрачев А. Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2006. № 2. С. 24 — 36.

⁵ Интервью в апреле 2015 г. в связи с переходом Андрея Патрушева на пост заместителя гендиректора «Газпром нефти».

только по показаниям их квалификации, таланта и возможной отдаче от их работы, определенных КРІ (ключевые показатели эффективности). Поэтому какое-либо родство в серьезных компаниях никакого значения не имеет»¹.

В настоящее время механизм развития у представителей такой элиты необходимых лидерских качеств представляет собой совокупность специализированных методов и способов воздействия субъекта власти на социальную среду с целью выявления, отбора и выдвижения лиц, способных к осуществлению политического и административного управления.

Прохождение государственной гражданской службы в России можно разделить на пять этапов: поступление на службу (сбор необходимой информации, заключение контракта и пр.), присвоение специального звания, перемещение по службе (с возможностью карьерного роста), аттестация, профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации, применение в отношении служащего мер поощрения или взыскания, прекращение государственной службы. Аналитики отмечают, что на первых четырех этапах возможно развитие лидерских качества государственного гражданского служащего².

Одним из инструментов, позволяющим развить такие качества, является система дополнительного профессионального образования государственных служащих³, включающая в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации. Дополнительное профессиональное образование гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы. Дополнительное профессиональное образование гражданского служащего осуществляется в любой предусмотренной законодательством об образовании форме обучения с отрывом или без отрыва от гражданской службы, в том числе

с применением дистанционных образовательных технологий.

Вид, форма и продолжительность получения дополнительного профессионального образования устанавливаются представителем нанимателя в зависимости от группы и категории должности гражданской службы, замещаемой гражданским служащим. Получение гражданским служащим дополнительного профессионального образования подтверждается документом о квалификации и является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв или продолжения замещения гражданским служащим должности гражданской службы. За гражданским служащим в период получения им дополнительного профессионального образования сохраняется замещаемая должность и денежное содержание⁴.

Основания для направления гражданского служащего на обучение по дополнительной профессиональной программе:

— назначение гражданского служащего в порядке должностного роста на иную должность гражданской службы на конкурсной основе;

— включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе;

— решение аттестационной комиссии о соответствии гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы при условии успешного освоения им дополнительной профессиональной программы;

— назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы

¹ Цит. по: Петербургская политика / Режим доступа: URL: <https://fpp.spb.ru/fpp-aristocrats> (дата обращения 02.06.2018).

² Макрусов В. В. Указ. соч.; Иванова М. В. Указ. соч.

³ Ст. 62 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

⁴ Положение, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации». В соответствии с данным Указом профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих осуществляются согласно Государственным требованиям к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362.

(при сокращении должности или упразднении органа).

Профессиональная переподготовка гражданского служащего осуществляется с учетом профиля его образования в случае изменения вида его профессиональной служебной деятельности¹.

Профессиональная переподготовка осуществляется в целях:

а) совершенствования знаний гражданских служащих или получения ими дополнительных знаний для выполнения нового вида профессиональной деятельности;

б) получения дополнительной квалификации².

Необходимость в прохождении профессиональной переподготовки гражданскими служащими определяется представителем нанимателя. Повышением квалификации гражданских служащих достигается обновление знаний и совершенствование навыков гражданских служащих, имеющих профессиональное образование, в связи с повышением требований к уровню их квалификации и необходимостью освоения ими новых способов решения профессиональных задач.

Повышение квалификации осуществляется в целях:

а) освоения актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности гражданских служащих (тематические и проблемные конференции и семинары) — объемом от 18 до 72 аудиторных часов (краткосрочное повышение квалификации);

б) комплексного обновления знаний гражданских служащих по ряду вопросов в установленной сфере профессиональной служебной деятельности для решения соответствующих профессиональных задач объемом от 73 до 144 аудиторных часов.

¹ Кирилин А. В., Нечаева Т. В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 62).

² П. 10 Государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362).

Освоение гражданскими служащими образовательных программ повышения квалификации завершается обязательной государственной итоговой аттестацией, предусматривающей следующие виды аттестационных испытаний:

а) по краткосрочным программам повышения квалификации — экзамен в форме тестирования;

б) по программам повышения квалификации объемом свыше 72 часов — экзамен в форме тестирования и защита итоговой работы.

По результатам проведения обязательной государственной итоговой аттестации выдаются документы государственного образца: удостоверение о краткосрочном повышении квалификации — гражданским служащим, прошедшим обучение по программам объемом от 18 до 72 часов; свидетельство о повышении квалификации — гражданским служащим, прошедшим обучение по программам объемом от 73 до 144 часов.

Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих за пределами территории Российской Федерации организуется в целях приобретения ими знаний о зарубежном опыте государственного управления и овладения новыми профессиональными умениями и навыками, необходимыми для выполнения служебных обязанностей на высоком уровне.

Наряду с перечисленным, одним из важных инструментов формирования лидерских качеств в системе института государственной службы следует считать институт кадрового резерва, принципы создания и использования которого на государственной гражданской службе определены названными выше федеральными законами, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и принятыми в развитие указанных законов нормативными правовыми актами³.

Содержательные характеристики кадро-

³ Например: Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

вого резерва, являющегося исключительно российской практикой, позволяют определить это правовое явление как совокупность гражданских служащих (граждан), признанных победителями конкурсного отбора для включения в резерв на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, а также по другим основаниям, предусмотренным законодательством, на основе оценки их профессионального уровня (знаний и навыков, профессиональных и личностных качеств) и соответствия квалификационным требованиям к должностям гражданской службы определенной категории и группы¹.

Уточненное понятие кадрового резерва содержится в работе А. Я. Яковлева². Совершенно иной концептуальный подход к определению резерва, основанный на придании ему характеристик малой социальной группы, разработал А. А. Медведев³. Авторская трактовка определения сущности процесса управления формированием и развитием кадрового резерва как специфического, научно обоснованного, целенаправленного, комплексного и систематического процесса, связанного с прогнозированием, организацией, мотивацией, контролем и корректированием действий и операций, направленных на формирование и развитие кадрового резерва дана В. Ю. Полуниным⁴.

Однако несмотря на различия в подходах к определению понятия «кадровый резерв», обусловленных особенностями избранного предмета и метода исследования, большинство авторов сходятся во мнении,

¹ Нормативно-правовые основы формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе // Режим доступа: https://studopedia.ru/8_38249_ponyatie-munitsipalnoy-sluzhbi-i-munitsipalnoy-dolzhnosti-osnovi-statusa-munitsipalnoy-sluzhbi.html (дата обращения — 02.06.2018).

² Яковлев А. Я. Кадровый резерв как элемент системы работы с персоналом : автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2006.

³ Медведев А. А. Управление кадровым резервом руководителей высшего звена как инструмент развития персонала и организации : автореф. дис. ... канд. социолог. наук. Пятигорск, 2012.

⁴ Полунин В. Ю. Управление формированием и развитием кадрового резерва : автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2012.

что основной целью формирования и использования кадрового резерва является своевременное обеспечение соответствующей структуры высококвалифицированными кадрами. Наличие кадрового резерва позволяет выявлять сотрудников с высоким потенциалом к продвижению, планомерно и оперативно, с учетом поставленных перед государственным органом задач, замещать вакантные должности без проведения конкурсных процедур, так как кадровый резерв уже сформирован на основе конкурсного отбора. В связи с этим своевременное формирование и подготовка кадрового резерва способствует поддержанию стабильности кадрового состава государственного органа.

К принципам формирования и работы с кадровым резервом относятся:

— равный доступ граждан к государственной службе — отсутствие дискриминации по каким-либо основаниям при формировании кадрового резерва на конкурсной основе, а также обеспечение гласности при проведении конкурса в целях формирования кадрового резерва на замещение вакантных должностей гражданской службы;

— обеспечение стабильности гражданской службы — обоснованность формирования кадрового резерва с учетом текущей и перспективной потребности государственных органов;

— объективность при отборе кандидатов на зачисление в кадровый резерв с учетом их профессионального уровня, на основе оценки их профессиональных и личностных качеств, соответствия предъявляемым квалификационным требованиям;

— профессионализм и компетентность лиц, включенных в кадровый резерв. Гражданские служащие, включенные в кадровый резерв, должны повышать свой уровень квалификации на регулярной основе;

— обеспечение равенства возможностей лиц, включенных в кадровый резерв на замещение вакантных должностей гражданской службы;

— использование системного подхода к работе с кадровым резервом — в процесс развития гражданских служащих, включенных в кадровый резерв, должны быть вовлечены руководители указанных служащих,

сотрудники кадровых подразделений, образовательные учреждения и иные организации, в которых гражданский служащий проходит обучение;

— стратегическое управление развитием гражданских служащих, включенных в кадровый резерв с использованием инновационных образовательных технологий – при формировании и работе с кадровым резервом необходимо учитывать не только текущие требования к компетенциям гражданских служащих, но и перспективные требования с учетом быстро меняющейся внешней среды;

— проведение регулярного мониторинга кадрового резерва с целью повышения его качественного состава — регулярную оценку профессиональных качеств гражданских служащих, включенных в кадровый резерв, и принятие управленческих решений по результатам данной оценки.

Положение о кадровом резерве федерального государственного органа утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 г. № 96. В субъектах Российской Федерации соответствующие положения утверждаются главами субъектов. Например, Положение о кадровом резерве на государственной службе Ставропольского края утверждено постановлением Губернатора Ставропольского края от 25 июля 2008 г. № 596; Положение о кадровом резерве на государственной гражданской службе Республики Саха (Якутия) утверждено Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 28 марта 2014 г. № 2550.

В соответствии с законодательством о государственной гражданской службе в Российской Федерации и с учетом перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 августа 2008 года № Пр-1573, установлена многоуровневая система кадровых резервов, состоящая из:

— федерального кадрового резерва (по группам должностей и направлениям деятельности)¹, структурированный в трех

¹ По состоянию на 28 декабря 2017 г. количество лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров, составляло 1893 человека. Данные приводятся по: URL: <https://gossluzhba.gov.ru/Rezerv> (дата обращения 02.06.2018).

уровнях — высшем, базовом и перспективном;

— кадрового резерва федерального государственного органа;

— резерв управленческих кадров субъектов Российской Федерации²;

— кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации.

Включение гражданского служащего (гражданина) в федеральный кадровый резерв оформляется правовым актом федерального государственного органа по управлению государственной службой, в кадровый резерв субъекта Российской Федерации — правовым актом государственного органа по управлению государственной службой субъекта Российской Федерации, а в кадровый резерв государственного органа — правовым актом государственного органа с внесением соответствующей записи в личное дело гражданского служащего и иные документы, подтверждающие служебную деятельность гражданского служащего³.

На основе федерального кадрового резерва, резерва управленческих кадров субъектов Российской Федерации, кадрового резерва федеральных государственных органов и кадрового резерва государственных органов субъектов Российской Федерации федеральным государственным органом по управлению государственной службой формируется Сводный кадровый резерв Российской Федерации для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации.

Кадровый резерв формируется для замещения:

— вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служа-

² По состоянию на 1 января 2018 г. количество лиц, включенных в резерв управленческих кадров субъектов Российской Федерации, составляет 8615 человек. Данные приводятся по: URL: <https://gossluzhba.gov.ru/Rezerv> (дата обращения 02.06.2018).

³ Илюшечкина М. А. Правовые основы формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе // Молодой ученый. 2018. №3. С. 121 — 123.

щего;

— вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;

— должности гражданской службы, назначение на которую и освобождение от которой гражданского служащего осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Включение в кадровый резерв государственного органа производится:

1) граждан — по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа;

2) граждан — по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы с согласия указанных граждан;

3) гражданских служащих для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста — по результатам конкурса на включение в кадровый резерв государственного органа;

4) гражданских служащих для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста — по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы с согласия указанных гражданских служащих;

5) гражданских служащих для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста — по результатам аттестации с согласия указанных гражданских служащих;

6) гражданских служащих, увольняемых с гражданской службы в связи с сокращением должностей гражданской службы либо упразднением государственного органа;

7) гражданских служащих, увольняемых с гражданской службы (прекращение служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон)¹.

В рамках формирования кадрового резерва должны быть решены следующие за-

дачи: определение потребности в формировании кадрового резерва, подбор и отбор кандидатов для включения в кадровый резерв, оформление включения победителей конкурса в кадровый резерв.

В рамках решения первой задачи — определение потребностей — необходимо:

— определить фактическую численность сформированного на данный момент кадрового резерва;

— установить уровень выбытия из кадрового резерва гражданских служащих (граждан);

— выявить уровень «текучести» кадров в государственном органе в разрезе категорий и групп должностей гражданской службы;

— изучить перспективы организационно-штатных изменений, развития функций государственного органа;

— сформировать список должностей, для замещения которых будет формироваться кадровый резерв².

В заключение необходимо отметить, что рассмотренные выше инструменты (механизмы), способствующие формированию и развитию лидерских качеств в государственном и военном управлении в системе института государственной гражданской службы Российской Федерации, еще нуждаются в совершенствовании с точки зрения их эффективности и являются далеко не исчерпывающими. В настоящее время в рамках государственной кадровой политики следует особое внимание обратить на разработку и внедрение в действие такой системы инструментов, которая бы в кратчайшее время позволила активно и полно изыскивать, использовать и развивать лидерский потенциал людей, стремящихся к поступлению на государственную и военную службу.

Библиография

1. Иванова, М. В. Государственная и муниципальная служба : учеб. пособие / М. В. Иванова. — СПб.: СПбГЭУ, 2014. — 125 с.
2. Илюшечкина, М. А. Правовые основы формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе // Молодой ученый. — 2018. — № 3. — С. 121 — 123.

¹ Сайт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации // Режим доступа: <https://studfiles.net/preview/5899156/> (дата обращения: 11.06.2018).

² Там же.

3. Макрусов, В. В. Таможенный менеджмент : учебник / В. В. Макрусов. — СПб.: ИЦ «Интермедия», 2013. — 384 с.;

4. Медведев, А. А. Управление кадровым резервом руководителей высшего звена как инструмент развития персонала и организации : автореф. дис. ... канд. социолог. наук / А. А. Медведев. — Пятигорск, 2012.

5. Невежин, В. А. Застольные речи Сталина: Документы и материалы / В. А. Невежин. — М.: АИРО-XX; СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. — 544 с.

6. Нечаева, Т. В. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Т. В. Нечаева, А. В. Кирилин. — М.: Деловой двор, 2013.

7. Ноздрачев, А. Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы / А. Ф. Ноздрачев //

Законодательство и экономика. — 2006. — № 2. — С. 24 — 36.

8. Полуниин, В. Ю. Управление формированием и развитием кадрового резерва : автореф. дис. ... канд. эконом. наук / В. Ю. Полуниин. — М., 2012.

9. Стариков, Ю. Н. Государственная гражданская служба : учебник / под ред. В. Г. Игнатова. — М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д.: Издат. Центр «МарТ». 2005.

10. Турчинов, А. И. Кадровая политика и административно-политическая элита современной России // Элитология России: современное состояние и перспективы развития : Материалы Первого Всероссийского элитологического конгресса с международным участием / ред.-изд. гр.: В. В. Рудой (рук.) и др. Т. 1. — Ростов н/Д.: Изд-во ЮРИФ РАНХиГС, 2013.

11. Яковлев А. Я. Кадровый резерв как элемент системы работы с персоналом : автореф. дис. ... канд. эконом. наук / А. Я. Яковлев. — М., 2006.

Legal aspects of formation and development of leadership qualities in the system of the Institute of civil and military service of the Russian Federation

© **Tuganov Yu. N.**,

honored lawyer of the Russian Federation, doctor of legal Sciences, Professor, academician of RANS, Professor of the Russian customs Academy

© **Hanko V. V.**,

the Chairman of the 235 garrison military court

Abstract: the article raises topical issues of formation of tools for the development of leadership qualities in the system of state civil and military service of the Russian Federation. Various approaches to the formation of personnel reserve in both civil and military service are analyzed.

Keywords: state service of the Russian Federation, state civil service, military service, competition for vacant positions, qualification exam, certification, additional professional education, personnel reserve.

О некоторых правовых аспектах поступления в суворовские военные училища и обучения в них как формы добровольной подготовки граждан к военной службе

© Харитонов В. С.,

студент Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация: в статье рассмотрены некоторые вопросы правового регулирования поступления в суворовские военные училища и обучения в них граждан.

Ключевые слова: добровольная подготовка граждан к военной службе, суворовские военные училища.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Одной из форм добровольной подготовки несовершеннолетних граждан Российской Федерации к военной службе является, согласно ст. 17 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», обучение по дополнительным общеобразовательным программам, имеющим целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе (далее — специальные образовательные программы), в общеобразовательных организациях.

Обучение по указанным выше программам осуществляется в порядке, установленном ст. 86 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (Закон об образовании). Согласно данной правовой норме, образовательные программы основного общего и среднего общего образования могут быть интегрированы с дополнительными общеразвивающими программами, имеющими целью подготовку несовершеннолетних обучающихся к военной или иной государственной службе.

Для реализации на основе интегрирования образовательных и специальных образовательных программ созданы соответствующие общеобразовательные организации — суворовские военные училища, ведущие свою историю с кадетских корпусов,

существовавших в Российской империи. Следует отметить, что правовая составляющая поступления в суворовские военные училища нечасто становилась предметом научного анализа со стороны юристов¹ и, за редким исключением², не рассматривалась в периодических изданиях юридической направленности.

Итак, суворовские военные училища всегда создавались и в настоящее время создаются и полностью обеспечиваются государством, т.е. они являются

¹ Собина О. В. Правовое регулирование подготовки граждан к военной службе в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» (постатейный) / А. С. Зорин [и др.]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: За права военнослужащих, 2007.

² См., напр.: Андреев А. В. Некоторые вопросы правового регулирования кадетского образования // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2017. № 8. С. 107 — 112; Андреев А. В. О необходимости медицинского освидетельствования военно-врачебными комиссиями кандидатов для обучения в общеобразовательных организациях со специальными наименованиями «президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «нахимовское военно-морское училище», «кадетский (морской кадетский) военный корпус» // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 1. С. 98 — 103; Ильменейкина Н. С. Правовое регулирование специального образования детей, ориентированных на военную и иную государственную службу // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 12. С. 69 — 78.

федеральными государственными образовательными организациями.

Соответственно правовое регулирование приема в училища определено нормативным правовым актом Минобороны России¹, согласованным с Минобрнауки России (ныне эта функция передана вновь образованному Министерству просвещения Российской Федерации).

Следует отметить, что за последние 10 лет произошли достаточно важные изменения в правовом регулировании процедур поступления в училища и обучения в них.

При поступлении в училища с учетом нацеленности на подготовку граждан к «государевой» службе для значительного числа категорий абитуриентов установлено их преимущественное право приема в училища (п. 6 ст. 86 Закона об образовании). Отметим, что если ранее определенные категории поступающих пользовались правом внеконкурсного поступления в училища, то в настоящее время существует только преимущественное право.

С 2008 г. началось, в соответствии с директивой Министра обороны Российской Федерации от 21 апреля 2008 г. № Д-30 «Об организации перехода суворовских военных и Нахимовского военно-морского училищ Министерства обороны Российской Федерации на 7-летний срок обучения», обучение в училищах продолжительностью семь лет, а не двух лет, как это было ранее в течение нескольких десятков лет.

К особенностям процедуры поступления в суворовские военные

училища по сравнению с другими общеобразовательными организациями необходимо отнести следующие:

1. Прием в суворовское военное училище, согласно п. 13 Порядка, осуществляется на конкурсной основе из числа годных по состоянию здоровья несовершеннолетних граждан Российской Федерации, имеющих соответствующие классу поступления уровень образования и возраст и подавших заявление о приеме на обучение. При этом несовершеннолетний допускается к поступлению в училище и обучению в нем по состоянию здоровья, если по результатам медицинского осмотра, проведенного в соответствии с приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 декабря 2012 г. № 1346н «О Порядке прохождения несовершеннолетними медицинских осмотров, в том числе при поступлении в образовательные учреждения и в период обучения в них», он отнесен к I или II группам состояния здоровья.

2. Прием в училище осуществляется по результатам вступительных испытаний по русскому языку, математике и иностранному языку, определения психологической готовности кандидатов к обучению в училище, уровня их физической подготовленности, а также оценки их общественных, творческих и спортивных достижений (п. 15 Порядка).

3. Направление в училище по почте или непосредственное представление в училище личного дела кандидата, в которое, помимо заявления родителей (законных представителей) кандидата на имя начальника училища о приеме кандидата, входит значительное количество прилагаемых к заявлению документов (перечислены в п. 16 Порядка).

4. Зачисление кандидатов в училища производится приказом Министра обороны Российской Федерации с размещением на официальном сайте Минобороны России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (п. 25 Порядка).

5. Проезд зачисленного кандидата для начала обучения в училище оплачивается государством, поэтому воинские

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 515 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности в федеральных государственных общеобразовательных организациях со специальными наименованиями "президентское кадетское училище", "суворовское военное училище", "нахимовское военно-морское училище", "кадетский (морской кадетский) военный корпус" и в профессиональных образовательных организациях со специальным наименованием "военно-музыкальное училище", находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, и приема в указанные образовательные организации».

перевозочные документы оформляются в военном комиссариате по месту жительства кандидата на основании извещения о зачислении (п. 28 Порядка).

Поступление в училище предполагает постановку обучаемого на полное государственное обеспечение.

Так, суворовец обеспечивается вещевым имуществом личного пользования, выдаваемым ему во владение и безвозмездное пользование до истечения срока носки, и инвентарным имуществом, выдаваемым во владение и безвозмездное временное пользование¹.

Обучающимся в училищах в целях реализации права на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом выдаются воинские перевозочные документы или денежные средства для проезда от места нахождения образовательной организации к месту отпуска, лечения, проведения практики и в других случаях и обратно².

Суворовцу со дня зачисления в училище и по день окончания отпуска,

предоставляемого ему по выпуску из учебного заведения, выплачивается ежемесячное денежное содержание в размере оклада по 1 тарифному разряду (в настоящее время – 1 040 руб.)³.

Обучающиеся, показавшие высокие результаты, могут рассчитывать на именные стипендии Министерства обороны Российской Федерации в размере 1 500 руб. Но получать такую стипендию может только один обучающийся от каждой параллели учебных классов, при этом при наличии на параллели учебных классов нескольких обучающихся, претендующих на присуждение стипендии, кандидат определяется решением педагогического (ученого) совета училища путем голосования⁴.

Заканчивая обзор правовых источников, регулирующих поступление граждан несовершеннолетнего возраста в суворовские военные училища и обучение в них, можно констатировать, что созданная нормативная основа указанных процессов позволяет рассчитывать на формирование у молодежи осознанной гражданской позиции и патриотизма, готовности выбрать своей профессией защиту нашего государства.

Библиография

1. Андреев, А. В. Некоторые вопросы правового регулирования кадетского образования / А. В. Андреев // Право в Вооруженных Силах —

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 29 августа 2017 г. № 520 «Об утверждении Порядка и Норм обеспечения вещевым имуществом (обмундированием), в том числе форменной одеждой, обучающихся в находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации общеобразовательных и профессиональных образовательных организациях, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, которые имеют целью подготовку несовершеннолетних граждан к военной или иной государственной службе».

² Приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 апреля 2017 г. № 248 «Об определении Порядка и случаев предоставления обучающимся общеобразовательных организаций со специальными наименованиями "президентское кадетское училище", "суворовское военное училище", "нахимовское военно-морское училище", "кадетский (морской кадетский) военный корпус", "кадетский (морской кадетский) корпус", "казачий кадетский корпус" и профессиональных образовательных организаций со специальным наименованием "военно-музыкальное училище", находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, права на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом».

³ П. 26 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 2700.

⁴ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 17 января 2017 г. № 35 «Об учреждении именных стипендий Министерства обороны Российской Федерации для обучающихся в общеобразовательных организациях Министерства обороны Российской Федерации со специальными наименованиями "президентское кадетское училище", "суворовское военное училище", "нахимовское военно-морское училище", "кадетский (морской кадетский) военный корпус", "казачий кадетский корпус", профессиональной образовательной организации со специальным наименованием "военно-музыкальное училище" и кадетских корпусах военных образовательных организаций высшего образования Министерства обороны Российской Федерации».

Военно-правовое обозрение. — 2017. — № 8. — С. 107 — 112.

2. Андреев, А. В. О необходимости медицинского освидетельствования военно-врачебными комиссиями кандидатов для обучения в общеобразовательных организациях со специальными наименованиями «президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «нахимовское военно-морское училище», «кадетский (морской кадетский) военный корпус» / А. В. Андреев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 1. — С. 98 — 103.

3. Ильменейкина, Н. С. Правовое регулирование специального образования детей,

ориентированных на военную и иную государственную службу / Н. С. Ильменейкина // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2012. — № 12. С. 69 — 78.

4. Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» (постатейный) / А. С. Зорин [и др.]. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: За права военнослужащих, 2007.

5. Собина О. В. Правовое регулирование подготовки граждан к военной службе в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.

On some legal aspects of entering the Suvorov military schools and training as a form of voluntary training of citizens for military service

© Kharitonov V. S.,

a student of the All-Russian State University of Justice
(RPA of the Ministry of Justice of Russia)

Annotation. In the article some questions of the legal regulation of the receipt and training of citizens in Suvorov military schools are considered.

Keywords: voluntary preparation of citizens for military service, Suvorov military schools.

Противодействие коррупции в военной организации государства

Специфика правового регулирования противодействия непотизму в трудовых отношениях

© Зайков Д. Е.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры
«Гражданское право и гражданский процесс»
Юридического института Российского
университета транспорта

Аннотация. В статье с критической точки зрения рассматривается правовая регламентация института противодействия nepotism в трудовых отношениях, а также ее градация в зависимости от организационно-правовой формы работодателя.

Ключевые слова: nepotism, противодействие коррупции, работник, родственники, подконтрольность, подчиненность.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Коррупция как явление, присущее любому виду государственного и общественного устройства¹, имеет разнообразные формы своего проявления, обусловленные особенностями существующих политических отношений, состоянием экономики, здравоохранения, образования, преступности, уровнем жизни населения, спецификой национального менталитета, имеющихся традиций и т.д. При этом, одной из распространенных форм проявления коррупции является nepotism² (кумовство), заключающийся в негативном влиянии родственных связей на служебные (трудовые) отношения служащих (работников), а также качество их служебной (трудовой) деятельности, возможном злоупотреблении ими своим слу-

жебным (должностным) положением в интересах родственников³.

Хотя необходимо отметить, что отношение к совместной служебной (трудовой) деятельности родственников в разные исторические периоды имело различное содержание: от неизменной исключительности до полного неприятия. И каждый из этих радикальных подходов имел свои преимущества и недостатки, что в итоге привело к необходимости установления критериев разграничения совместной служебной (трудовой) деятельности родственников и nepotism.

Безусловно, эталоном соответствующего правового регулирования следует признать рассматриваемые отношения в рамках прохождения государственной службы, что обусловлено важностью выполняемых функций, ее публичным характером, а также высокими стандартами транспарентности.

Так, в силу п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Россий-

¹ Левакин И. В. Коррупция: социально-экономические и историко-правовые закономерности // Российская юстиция. 2013. № 10. С. 34.

² Nepotism (лат. nepos (nepotis) внук, племянник) — 1) раздача римскими папами ради укрепления своей власти доходных должностей, высших церковных званий, земель родственникам для укрепления собственной власти; был широко распространен в XV — XVI вв.; 2) кумовство, служебное покровительство родне. (Новый словарь иностранных слов. Мн.: Современный литератор, 2006. С. 620).

³ Глухов Е. А., Корякин В. М. Nepotism как форма проявления коррупции в системе военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 5; Зайков Д. Е. Противодействие nepotism в трудовых отношениях: правовое регулирование и проблемы правоприменения // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 2. С. 103.

ской Федерации» (далее — Закон о госслужбе) гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Однако в трудовых отношениях подобная жесткая регламентация противодействия nepoтизму не нашла поддержки в силу специфики правового статуса работников и особенностей трудовой деятельности в различных сферах¹.

Так, ст. 20 КЗоТ РСФСР², запрещала совместную службу на одном и том же государственном или муниципальном предприятии, в учреждении, организации лиц, состоящих между собой в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов), если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому³.

Однако ныне действующий ТК РФ ограничений на осуществление совместной трудовой деятельности родственников уже не предусматривает, что, вероятно, было обусловлено установленным законодателем приоритетом правового регулирования трудовых отношений в частном секторе эконо-

мики, где указанная проблема не имеет ярко выраженной актуальности, так как ее разрешение должно осуществляться на уровне собственника организации или ее исполнительных органов⁴.

Вместе с тем, введение ст. 12.2 и 12.4 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции) работников, замещающих отдельные должности в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования Российской Федерации, иных организациях, созданных на основании федеральных законов, организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, включенные в соответствующие перечни⁵ (далее — коррупционно-опасные должности), в число субъектов антикоррупционной деятельности привело к изменению существующей ситуации⁶.

В итоге на указанных лиц статьей 349.2 ТК РФ были распространены ограничения, запреты и обязанности, установленные законодательством о противодействии коррупции, а правом установления случаев и порядка таких ограничений правового статуса работников наделено Правительство Российской Федерации⁷, которое в поста-

¹ Ранее возникал вопрос вообще о наличии коррупции в трудовом праве. См.: Абузярова Н. А. Коррупционные проявления в трудовых отношениях // Журнал российского права. 2012. № 12. С. 52.

² Утр. силу с 1 февраля 2002 г.

³ При этом закон предусматривал возможность исключений из указанного правила, что нашло выражение в постановлении Совета Министров РСФСР от 21 августа 1972 г. № 510 «Об изъятиях из правила об ограничении совместной службы родственников» в отношении, напр.: педагогических работников, библиотекарей, медицинских работников, работающих в сельской местности, артистов, художников и музыкантов государственных театров, художественных коллективов.

⁴ Зайков Д. Е. Указ. соч. С. 105.

⁵ Подр. о проблемах определения коррупционно-опасных должностей, замещаемых работниками, см.: Зайков Д. Е. Специфика ограничения правового статуса работников — субъектов антикоррупционных отношений // Российская юстиция. 2016. № 2. С. 23 — 26.

⁶ В отношении работников государственных корпораций и государственных компаний, замещающих коррупционно-опасные должности, антикоррупционные запреты, ограничения и обязанности были установлены в ст. 349.1 ТК РФ еще в январе 2011 г. (Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

⁷ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О контроле за соответствием

новлении от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» (далее — Постановление № 568) и реализовало его.

Однако первоначально указанный правовой акт не содержал норм, ограничивающих право работников, замещающих коррупционно-опасные должности, на совместную работу родственников.

Такие ограничения были введены только в июле 2016 г., когда Постановление № 568 было дополнено п. 3 следующего содержания: работники, замещающие коррупционно-опасные должности, и граждане, претендующие на замещение указанных должностей, не могут осуществлять трудовую деятельность в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей¹) с работником соответствующей организации, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому².

Таким образом, был полностью продублирован подход, установленный п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона о госслужбе, основанный на исключении возможности осуществления совместной трудовой деятельности родственников при соблюдении следующих критериев:

— замещение (изъявление намерения заместить) хотя бы одной из сторон предпо-

лагаемого конфликта интересов коррупционно-опасной должности;

— наличие родственной связи (свойства) между сторонами предполагаемого конфликта интересов;

— подчиненность (подконтрольность) одной из сторон предполагаемого конфликта интересов другой.

Однако такое правовое регулирование оказалось временным, и уже в феврале 2017 г. Постановление № 568 было дополнено положениями, в силу которых:

— по общему правилу ограничения трудовой деятельности не распространяются на работников, замещающих коррупционно-опасные должности в федеральных государственных учреждениях или в федеральных государственных унитарных предприятиях (федеральных казенных предприятиях), созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, и граждан, претендующих на замещение таких должностей;

— в качестве исключения установлено следующее ограничение трудовой деятельности в государственных организациях: работники, замещающие должности руководителей³, главных бухгалтеров и должности, связанные с осуществлением финансово-хозяйственных полномочий, и граждане, претендующие на замещение таких должностей, не могут осуществлять трудовую деятельность в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником соответствующей государственной организации, замещающим одну из указанных должностей, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому⁴.

расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

¹ Указанный перечень родственников (свойственников) является закрытым, в связи с чем его расширительное толкование недопустимо. См., напр.: Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Хакасия от 23 марта 2017 г. по делу № 33-822/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2016 г. № 594 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предотвращения и урегулирования конфликта интересов».

³ Как представляется, под руководителем понимается исключительно руководитель государственной организации.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2017 г. № 187 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568».

Таким образом, институт ограничения трудовой деятельности был существенно изменен.

Во-первых, осуществлена дифференциация субъектов ограничения трудовой деятельности по признаку организационно-правовой формы юридического лица, в котором указанные лица замещают коррупционно-опасные должности.

Выделение в отдельную категорию работников государственных организаций, с одной стороны, учитывает опыт применения указанного правового института в советское время, а также потребность исключения негативных последствий применения рассматриваемого ограничения на различные сферы жизни общества, где наличие родственных отношений в трудовой деятельности носит распространенный, а зачастую, и необходимый характер¹. С другой стороны, вызывает сомнение обоснованность проведенной градации по признаку организационно-правовой формы юридического лица, которая сама по себе в рассматриваемой ситуации не может определять возможность (необходимость) применения ограничения трудовой деятельности к соответствующим работникам.

При этом стоит указать и на то обстоятельство, что из правового регулирования рассматриваемого правового института вообще выпали работники государственных корпораций, публично-правовых компаний и государственных компаний. Ст. 349.1 ТК РФ соответствующего правового института не предусматривает², Постановление № 568 на указанных лиц не распространяется, что привело к правовому вакууму в данном вопросе и невозможности полноценного использования эффективного антикоррупционного института.

Во-вторых, применение ограничения трудовой деятельности в государственных организациях и иных организациях (Пенси-

онный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и др.) существенно различается.

Так, для работников государственных организаций в дополнение к имеющимся установлены два критерия:

— обе стороны предполагаемого конфликта интересов должны замещать (претендовать на замещение) коррупционно-опасные должности;

— каждая из сторон предполагаемого конфликта интересов должна замещать (претендовать на замещение) должности руководителя, главного бухгалтера или должности, связанной с осуществлением финансово-хозяйственных полномочий.

Толкование данных критериев было дано в письме Минтруда России от 16 мая 2017 г. № 18-2/В-297, согласно которому ограничение трудовой деятельности не применяется:

— если финансово-хозяйственные полномочия работниками — близкими родственниками (свойственниками) осуществляются вне условия непосредственной подчиненности или подконтрольности одного из них другому;

— если один из работников осуществляет непосредственно деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к основным видам деятельности организации, например, в сфере науки, культуры, здравоохранения, социальной защиты, образования, спорта (ученый, искусствовед, балерина, актриса, практикующий врач, учитель, спортсмен, юрист и т.п.).

При этом также дано важное разъяснение относительно содержания терминов «подконтрольность» и «подчиненность»:

— работники, заключившие трудовой договор с работодателем, обязаны лично выполнять определенную этим договором трудовую функцию в интересах, под управлением и контролем работодателя. Таким образом, все работники подконтрольны работодателю;

— о непосредственном подчинении может свидетельствовать ситуация, когда руководитель в соответствии с должностным регламентом, положением о структурном подразделении, является прямым (непосред-

¹ Напр., культура, наука, искусство и т.д.

² Не знает его и постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 841 «О соблюдении работниками государственных корпораций и государственных компаний положений статьи 349.1 Трудового кодекса Российской Федерации».

ственным) начальником работника и имеет в отношении него право давать обязательные для исполнения поручения, контролировать их выполнение, вносить предложения о повышении в должности, об изменении круга должностных обязанностей, о принятии мер поощрения и дисциплинарного взыскания и пр.

По нашему мнению, изложенная позиция является вполне оправданной, соответствующей требованиям обоснованности и во многом исключаящей формализм, обусловленный отсутствием необходимых и достаточных критериев, выступающих в роли фильтра, позволяющего вычленив конфликт интересов¹.

Вместе с тем, при своих достоинствах данный подход содержит и недостаток, который приобретает существенное значение при его применении. Проблема заключается в толковании понятия «должность, связанная с осуществлением финансово-хозяйственных полномочий», содержание которого в зависимости от разных обстоятельств может быть диаметрально противоположным.

В письме Минтруда России данный вопрос также нашел свое разрешение: под осуществлением финансово-хозяйственных полномочий понимается постоянно, временно или по специальному полномочию исполнение трудовых обязанностей, связанных с принятием решений по следующим вопросам реализации финансово-хозяйственной деятельности государственной организации:

— финансовое планирование и финансовое обеспечение расходов государственной организации;

— осуществление расчетов и платежей, формирование финансовой и бюджетной отчетности;

— распоряжение имуществом государственной организации;

— осуществление внутреннего финансового контроля;

— осуществление государственных закупок;

— заключение сделок от имени государственной организации;

— управление деятельностью филиала, представительства иного обособленного структурного подразделения².

Безусловно, данные разъяснения очень важны, так как дают представление об ориентирах, которыми необходимо руководствоваться в правоприменительной практике, однако их использование вызывает ряд вопросов.

Во-первых, финансово-хозяйственные полномочия должны обуславливаться исключительно наличием компетенции по принятию соответствующих решений. Подготовка проектов таких решений, всестороннее обеспечение их принятия и иные подобные подготовительные, организационные и другие аналогичные действия не могут быть отнесены к финансово-хозяйственным полномочиям. В этой связи использованный в Постановлении № 568 термин «должность, связанная с осуществлением финансово-хозяйственных полномочий» видится неверным, необоснованно широким по содержанию. При этом разъяснения Минтруда России указанную ситуацию не исправили, что создало предпосылки для произвольного усмотрения в толковании данной дефиниции.

Одновременно с этим, невыясненным остается вопрос относительно принятия решений по вопросам реализации финансово-хозяйственной деятельности государственной организации, принимаемым коллегиально (напр., комиссией по осуществлению закупок). Как представляется, в указанном случае коллегиальный характер принятия решения по общему правилу должен исключать в качестве последствий ограничение трудовых прав работников.

Во-вторых, финансово-хозяйственные полномочия могут осуществляться различным образом: постоянно, временно, разово и т.д., что должно по-разному отражаться на статусе соответствующего работника с учетом важности, периодичности осуществле-

¹ Видится целесообразным распространение такого подхода на все категории работников, замещающих коррупционно-опасные должности, вне зависимости от организационно-правовой формы их работодателя.

² Данный перечень не является исчерпывающим.

ния таких полномочий и иных обстоятельств. Так, принятые единичные решения (напр., заключение сделки на основании доверенности) не должны предопределять наличие у работника ограничения трудовой деятельности на будущее время. Однако Минтрудом России предлагается уравнительный подход вне зависимости от имеющихся значение обстоятельств, что видится недопустимым.

Проведенное исследование позволяет прийти к выводу о значимости института ограничения трудовой деятельности как эффективного механизма противодействия коррупции. Однако его применение должно основываться не только на формальных критериях, но и на реальных предпосылках возникновения конфликта интересов в целях как исключения необоснованного ограничения трудовых прав работников, так и достижения целей противодействия коррупции.

Библиография

1. Абузярова, Н. А. Коррупционные проявления в трудовых отношениях / Н. А. Абузярова // Журнал российского права. — 2012. — № 12. — С. 52 — 60.
2. 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.
3. Зайков, Д. Е. Специфика ограничения правового статуса работников — субъектов антикоррупционных отношений / Д. Е. Зайков // Российская юстиция. — 2016. — № 2. — С. 23 — 26.
4. Зайков, Д. Е. Противодействие nepotизму в трудовых отношениях: правовое регулирование и проблемы правоприменения / Д. Е. Зайков // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2017. — № 2. — С. 102 — 115.
5. Левакин, И. В. Коррупция: социально-экономические и историко-правовые закономерности / И. В. Левакин // Российская юстиция. — 2013. — № 10. — С. 34 — 36.

Features of legal regulation counteraction to nepotism in labor relations

© **Zaikov D. E.**,

candidate of law, associate Professor of the Department of Civil law and civil process of the Law Institute of the Russian University of transport

Abstract. The article examines from a critical point of view the legal regulation of the institution of countering nepotism in labor relations, as well as its graduation depending on the organizational and legal form of the employer.

Keywords: nepotism, counteraction to corruption, employee, relatives, subordination, subordination.

Организационно-правовые основы противодействия коррупции при осуществлении государственных закупок для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации

© Ильин Ю. А.,

старший преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация: в статье рассмотрены актуальные направления в применении мер организационно-правового характера для реализации антикоррупционной политики при осуществлении Государственных закупок для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации.

Ключевые слова: противодействие коррупции, государственные закупки, организационно-правовые основы, государственные закупки, нужды Вооруженных Сил Российской Федерации.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

На всем протяжении истории человечество предпринимает попытки борьбы с коррупцией, которые имеют определенный успех, но не влекут безоговорочное устранение коррупционных проявлений. Не является исключением и коррупция в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Специалисты отмечают, что в Вооруженных Силах и воинских формированиях Российской Федерации наиболее характерными проявлениями коррупции являются нецелевое использование бюджетных средств, нарушение правил и требований при проведении аукционов, конкурсов по отбору подрядчиков, оплата реально не выполненных работ, значительное завышение цен на продукцию военного назначения, взятки, откаты и иные злоупотребления¹.

Исходя из результатов многочисленных историко-правовых исследований, можно сделать вывод о том, что коррупция как системное явление возникла с появлением управленческого аппарата и существовала ещё с древних времен.

В России отношения коррупционного характера имеют многовековую историю и,

соответственно, определенную специфику, особенно в области расходования государственных средств на нужды Вооруженных Сил и обороны. Ущерб от такого рода коррупции состоит не только в падении авторитета власти, «коррозии» системы и механизма государственного управления, но имеет и экономическое выражение. В этом случае коррупционный ущерб проявляется в чисто экономическом эквиваленте, а также в упаде экономики, опосредованных коррупцией: вывоз капитала за пределы государства, снижение инвестиционных возможностей России и т.п.

Практика показывает, что в наибольшей степени коррупция распространена в сфере государственных закупок, в том числе для нужд Вооруженных Сил. Огромное количество фактов коррупции, которые отмечают СМИ, вскрытые по результатам многочисленных прокурорских проверок, дают полное представление о распространенности данного явления.

Об этом наглядно свидетельствуют данные надзорной деятельности прокуратуры Российской Федерации. Так, в ежегодном докладе Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки Совету Федерации (апрель 2018 г.) отмечено, что по итогам 2017 г. правоохранительными органами при координирующей роли прокуроров выявлено 220 преступлений, связанных с "откатами", что почти в два раза больше,

¹ Корякин В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография. М.: Юрлитинформ, 2014; Харитонов С. С., Илий С. К. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства // Военное право. 2012. № 3. С. 8 — 9.

чем в 2016 г. (121). В докладе подчеркивается, что «особую трудность в выявлении преступлений в рассматриваемой сфере вызывает их высокая латентность, связанная с тем, что должностные лица, занимающиеся организацией проведения торгов (тендеров), привлекают для участия в них аффилированные с ними коммерческие организации, которые с помощью различных схем картельного сговора (демпингование, договорные условия с участниками торгов, использование инсайдерской информации и другое) выигрывают тендеры». Кроме того, говорится в докладе, особое внимание уделялось выявлению, пресечению и раскрытию преступлений, связанных с покушениями на бюджетные средства, выделяемые на выполнение гособоронзаказа. Так, в Нижнем Новгороде в марте и мае 2017 г. возбуждены уголовные дела о мошенничестве в отношении руководителей ГК «Русское снабжение», которые, как считает следствие, похитили 152,7 млн рублей при выполнении контрактов с Минобороны при строительстве кабельных судов¹.

В современной России механизм совершения коррупционных сделок при осуществлении государственных закупок значительно усложнился. Сделки приобретают системно-организационный и глобальный характер, что в значительной мере осложняет раскрытие и профилактику таких преступлений.

Не требуется детально анализировать механизм совершения коррупционных сделок, чтобы сделать вывод о том, что большая часть из них совершается из-за несовершенства законодательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. Используя размытость и неоднозначность формулировок и обилие пробелов в правовом регулировании можно на легальном уровне обеспечить неконкурентное преимущество одному из участников аукционов (конкурсов). К наиболее часто встречающимся коррупционным схемам относят

заведомо невыполнимые сроки, установленные в проекте контракта; безосновательное укрупнение контракта; неоправданная детализация предъявляемых требований, в соответствии с которым для реализации государственного контракта для нужд обороны подходит конкретная организация. Предельно ясно, что все вышеуказанные способы возникают из-за наличия пробелов в законодательстве о государственных закупках и не устранённых в нём коррупционных факторов. Использование этих пробелов обусловлено заинтересованностью должностных лиц государственного заказчика и стремлением обеспечить эффективное расходование государственных средств.

Несмотря на то, что одной из важнейших побудительных причин принятия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» было стремление существенно снизить количество преступлений коррупционной направленности и коррупционный потенциал правовых норм российского законодательства в сфере закупок для нужд обороны, утверждать об окончательном решении поставленной задачи не представляется возможным. Без организации и проведения эффективных мер превентивного характера коррупция будет разрастаться как сорняк и в количественном, и в качественном отношении.

Следует отметить, что серьезным антикоррупционным потенциалом обладает официальное признание особого статуса организаций-поставщиков, обладающих безупречной деловой репутацией в сфере госзакупок. К. И. Стурза, проанализировав данный вопрос, пришел к вполне обоснованному выводу о том, что в нормах действующего законодательства не используется такой мощный механизм стимулирования добросовестной предпринимательской деятельности, как присвоение поставщику, продавцу или исполнителю почетного звания, например, «поставщик для государственных нужд» или «государственный поставщик». Указанный автор считает, что введение такого звания будет выгодно как государственному заказчику (т.к. для получения указанного звания поставщику будет

¹ Иванов Р. В., Корякин В.М. Коррупция в сфере государственных закупок в сфере обороны страны: ответственность ужесточается // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 6.

необходимо в течение нескольких лет доказывать своей работой, что он достоин такого звания), так и поставщику, т.к. он сможет получить преимущества перед другими участниками размещения заказа в случае равенства предложенных ими условий исполнения государственного контракта. История уже подтвердила обоснованность такого предложения. Так, Регламент «Об управлении Адмиралтейства и Верфи» (XVIII в.) устанавливал, что «когда станут подрядчики являться, тогда при Конторе каждого спрашивать почему возьмет и велеть им самим записываться и кто меньше возьмет, тому подряд отдать ежели надежный подрядчик будет. Чего для велеть обер Комиссару от подряда и покупки, чтобы освидетельствовал поруки по подрядчикам и представил их в Коллегию. Буде же неверный подрядчик будет, то лучше, хотя и дороже, по рассмотрению Коллегии отдать верному, дабы деньги не пропали». Кроме того, можно вспомнить о том, что в дореволюционную эпоху самыми уважаемыми фирмами, качество работ или продукции которых не подвергалось сомнению, были те, кто обладал званием «Поставщик Двора Его Императорского Величества»¹.

Основным направлением всего комплекса мер антикоррупционной политики является искоренение коррупциогенных факторов из законодательства в сфере закупок для нужд обороны. Это направление нашло свое отражение в положениях Национального плана противодействия коррупции на 2016 — 2017 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 137, в соответствии с которым Правительство Российской Федерации, президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции поставлена задача разработать и представить в установленном порядке нормативные правовые акты, инструкции и положения, направленных на борьбу с коррупционными проявлениями в сфере государственных закупок для нужд обороны.

¹ Стурза К. И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. 2013. № 4. С. 24.

Большие опасения вызывает текущее состояние российского законодательства. Речь идет не столько о недопустимом коррупционном потенциале в сфере государственных закупок, содержащемся в нормах отраслевого и общего характера, сколько о низкой эффективности и ненадлежащем качестве нормативных правовых актов антикоррупционной направленности.

Очень активно государство старается бороться с конфликтом интересов в сфере государственных закупок для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации. Принимая во внимание тот факт, что в соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства, несменяемым является тот факт, что нормативно-правовое регулирование, направленное на предупреждение возникновения данного явления, является одной из наиболее важных задач в целях пресечения совершения преступлений коррупционного характера в сфере закупок для нужд обороны².

Минобороны России, осознавая важность данной проблемы, разработало и утвердило ряд нормативных правовых актов, призванных минимизировать данную проблему:

1. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 июня 2014 г.

² Противодействие коррупции в Российской Федерации: учебник / под ред. Землина А. И., Корякина В. М.; изд. 2-е доп. и перераб. Воронеж: Наука-Юнипресс, 2014.

№ 388 «О комиссиях организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов»;

2. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 26 февраля 2015 г. № 108 «Об утверждении Порядка уведомления работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, о фактах обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и принятия мер по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов»;

3. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 17 декабря 2015 г. № 785 «Об утверждении состава комиссии Министерства обороны Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих, работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, и урегулированию конфликта интересов» и др.

Анализируя статьи Федерального закона «О противодействии коррупции», посвященных конфликту интересов, можно сделать вывод о том, что он имеет внутрличностный характер и изначально определяется через понятие «личная заинтересованность», которая тем или иным образом может оказать влияние на надлежащее исполнения должностным лицом возложенных на него должностных (служебных) обязанностей. Под личной заинтересованностью также понимается возможность получения незаконных доходов (в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, имущественных прав для себя или для третьих лиц, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей).

В большинстве случаев совершение коррупционных деяний негативно отражается на эффективном расходовании бюджетных средств. Данное обстоятельство не может игнорироваться при формулировании законодательных требований к процессу планирования и осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В частности, можно выделить следующие группы коррупционных преступлений в сфере закупок для нужд Вооруженных Сил:

1. Преступные деяния, относящиеся к коррупционным преступлениям при любых условиях (например, ст. 290, 291 УК РФ);

2. Преступные деяния, относящиеся к коррупционным преступлениям при условии их совершения из корыстных мотивов (например, «Злоупотребление должностными полномочиями»);

3. Преступления в сфере экономики, если они сопряжены с умышленным использованием лицом своего должностного или служебного положения, направленным на извлечение частной выгоды вопреки законным интересам общества и государства при планировании и/или осуществлении закупок для нужд Вооруженных Сил. Примером такого преступного деяния является дело о хищении бюджетных средств из федерального бюджета ООО «Сервис-строй», которое заключило контракт о поставке щебня, получила за это бюджетные средства, но в итоге договор поставки до конца не был выполнен¹;

4. Ограничение конкуренции путем заключения между участниками закупки — конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), запрещенного в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации (ст. 178 УК РФ).

Изучение соответствующей научной литературы, административной и судебной практики позволяет выделить ряд следующих коррупциогенных факторов, присущих

¹ Определение Ленинградского областного суда от 7 марта 2013 г. № 33-1006/2012.

системе закупок для нужд Вооруженных Сил¹:

1. Несоответствие начальной (максимальной) цены контракта рыночным ценам, которое может выражаться как в завышении цены, так и в ее необоснованном занижении. Коррупция в сфере закупок является следствием намерения некоторых госслужащих получить в свою собственность часть средств, предназначенных для закупки необходимых товаров, работ, услуг. На этапе определения цены контракта чиновник имеет возможность установить цену, существенно превышающую рыночную, в целях последующего получения части этих средств в виде взяток (откатов). Реализация умысла на завышение цены контракта облегчается в тех случаях, когда предметом закупки является продукция, ограниченная в свободном обороте (например, оружие, военная и специальная техника), и потому рыночные цены на нее отсутствуют. Кроме того, завышение цены контракта возможно, когда цена на аналогичные товары, работы, услуги на рынке существенно различается (например, стоимость автомобилей российских и иностранных производителей);

2. Нереальные сроки, предусматриваемые документацией о закупке на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному контракту. Коррупционность данного фактора может проявляться, во-первых, в том, что добросовестные участники закупок под угрозой невыполнения контракта и применения штрафных санкций не станут участвовать в закупке с сокращенными сроками исполнения, а победителю закупки «за отдельную плату» такой срок может быть продлен на стадии

исполнения контракта либо приемка товара, работы, услуги может быть осуществлена без их фактической поставки, выполнения, оказания. Во-вторых, небольшие сроки исполнения контракта могут быть установлены заказчиком в случае, если осуществляется закупка уже выполненных работ, оказанных услуг;

3. Завышенные требования к участнику закупки — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований. К ним можно отнести требования о представлении документов, которые не установлены Законом о контрактной системе или которые не требуются при осуществлении конкретной закупки (требование о предоставлении в составе заявки сертификатов на товары, лицензий, свидетельств о допуске, выданных саморегулируемыми организациями в отношении отсутствующих в документации видов деятельности, и т.п.), установление не предусмотренных законодательством критериев оценки заявок на участие в конкурсе и (или) их значимости, квалификационных требований к участникам размещения заказа, к размеру обеспечения заявок на участие в конкурсе, размеру и способам обеспечения исполнения контракта и др. В данном случае победителем окажется «свой» участник либо будет допущен участник, который готов дать взятку при невыполнении завышенных требований;

4. Излишняя детализация номенклатуры закупаемых товаров, работ и услуг, требований к содержанию выполняемых работ, предоставляемых услуг. Например, заказчиком устанавливаются требования к техническим характеристикам поставляемого товара, к работам или услугам, которые соответствуют продукции только одного участника закупки. Примером могут служить некоторые закупки, признанные ФАС России нарушающими требования Закона о контрактной системе (например, решение ФАС России от 21 января 2015 г. по делу № П-28/15);

5. Юрико-лингвистическая неопределенность. Данный фактор проявляется в употреблении в документации о закупках неустоявшихся, двусмысленных терминов и

¹ Корякин В. М. Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд // Журнал Российского права. 2014. № 5; Свиных Е. А. Обзор административной практики рассмотрения в 2013 году жалоб на действия (бездействие) государственного заказчика, уполномоченного органа, связанные с размещением государственного заказа на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для нужд Министерства обороны Российской Федерации и учреждений, находящихся в его ведении // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 11.

категорий оценочного характера. Любой документ должен составляться с позиций общепризнанных правил юридической техники, четкости и ясности языка. В наибольшей степени коррупционным проявлениям способствуют неконкретные нормы с нечетким указанием условий, при которых правоприменитель правомочен принимать определенные решения по своему усмотрению, а также содержащие отсылку к мнимым регламентам (например, «в случае необходимости», «при наличии достаточных оснований», «согласно установленному порядку», хотя таковой отсутствует, и т.п.), использование терминов с неясным содержанием, без конкретно определенных признаков, что дает возможность неоднозначного их толкования и, как следствие, может привести к разного рода злоупотреблениям¹;

6. Заведомо незаконный способ размещения заказа. В соответствии с ч. 2 ст. 59 Закона о контрактной системе распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 2019-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» утвержден Перечень товаров, работ и услуг, закупки которых можно осуществлять только путем проведения аукциона в электронной форме. Конкурс возможно провести только в отношении продукции, не включенной в указанный Перечень. Недобросовестные заказчики могут обойти это требование, описав объект закупки таким образом, что закупка подходит под проведение конкурса, но фактически покупаются товары, работы, услуги, которые требуют проведения аукциона;

7. Опубликование извещений в предпраздничный день (обычно 31 декабря) и назначение даты окончания срока подачи заявок на нерабочий праздничный день. Статьей 63 Закона о контрактной системе установлено, что заказчик размещает в единой информационной системе извещение о проведении электронного аукциона не ме-

нее чем за семь дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в таком аукционе. Именно формулировка «дней», а не «рабочих дней» позволяет заказчику ограничить конкуренцию, публикуя извещение 31 декабря, поскольку в течение новогодних выходных официальный сайт находится на регламентных работах, заказчик, контролирующие органы не работают, сотрудники многих участников закупок также отдыхают;

8. Сложное и запутанное описание объекта закупки, написание сведений о закупке буквами через интервал, включение в текст цифр и символов, якобы неумышленные ошибки (опечатки), использование в ряде слов вместо русских букв (а, е, о, р, и, с) латинских, схожих по написанию. Такая замена не мешает читать документ, но существенно затрудняет участникам поиск закупок на официальном сайте. В этом случае, не зная номера, по наименованию закупки на сайте госзакупок найти ее невозможно. Таким образом, искусственно уменьшается круг потенциальных участников закупки, снижается конкуренция и облегчается возможность признания победителем конкретного поставщика;

9. Заказчиком запрашиваются надуманные технические параметры продукции и упаковки, которые не регламентируются ГОСТами и не влияют на характеристики закупаемых товаров, работ, услуг. Впоследствии, заключив контракт с необходимым участником, стороны вносят в него изменения, позволяющие выполнить контракт, либо принимают не те товары (работы, услуги), которые указаны в контракте, а те, которые в действительности необходимо было поставить (выполнить, оказать). Естественно, все заинтересованные стороны не остаются «внакладе»;

10. Отсутствие в документации о закупке требований к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, иных требований. Отсутствие в документации о закупке требований к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требований к их безопасности, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, требований к

¹ Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика : науч.-практ. пособие. М., 2012. С. 177 — 178.

размерам, упаковке, отгрузке товара, требований к результатам работ, в том числе отсутствие проектной документации в полном объеме, приводит к невозможности формирования участником закупки предложения по исполнению государственного (муниципального) контракта. Такие закупки отталкивают добросовестных участников закупки, что уменьшает количество претендентов на звание победителя;

11. Не установлены параметры эквивалентности товара, указанного в документации об аукционе, техническое задание оформляется под конкретный товар и (или) конкретного участника закупки. Таким способом в лучшем случае ограничивается круг возможных участников, а возможно, все сводится к единственному поставщику, который заключает контракт по максимальной цене;

12. Порядок оценки заявок не позволяет объективно выявить лучшее условие выполнения обязательства, поскольку не представляется возможным установить, каким образом заказчик определяет выгодность того или иного предложения по неценовым критериям оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, при наличии каких именно, например, предложений по технологии выполнения работ, оказания услуг, трудовых, финансовых ресурсов присваивается максимальный и минимальный баллы по указанным критериям. Такие нарушения периодически выявляются контролирующим органом. Например, решением ФАС России от 22 декабря 2014 г. по делу № 223ФЗ-157/14 установлено, что заказчиком в документации не определен порядок оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе. Коррупциогенность данного фактора заключается в возможности конкурсной комиссии произвольно устанавливать критерии оценки заявок и определять победителя по своему усмотрению;

13. Включение в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой. Согласно ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включе-

ния в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставками, выполнением, оказание которых являются предметом торгов. Например, такие нарушения допускаются заказчиками при закупке строительных работ, предметом которых, помимо самого строительства, является поставка предметов мебели для обеспечения построенного здания. В этом случае из числа возможных участников закупки исключаются поставщики мебели, так как они не осуществляют строительство, а также некоторые строительные организации, которые не могут осуществить поставку мебели. Коррупциогенность данного фактора заключается в уменьшении количества участников закупки и признании победителем «своего» подрядчика.

Также очень важна профессиональная подготовка сотрудников военных организаций и органов военного управления, которые выполняют различного рода задачи в области государственных закупок для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации. Особое внимание стоит уделять осуществлению «антикоррупционного воспитания» таких сотрудников. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции», особое внимание уделяется формированию во всем обществе резко негативного и нетерпимого отношения к любого рода проявлений коррупционного поведения и коррупционных преступлений, что в свою очередь является немаловажной составляющей мер по осуществлению профилактики коррупции в стране.

Очевидно, что сложившаяся ситуация требует скорейшего её разрешения. Вероятным выходом может быть, с одной стороны, непрерывное и системное антикоррупционное обучение контрактных управляющих и сотрудников контрактных служб, а с другой стороны, очень важно применять опыт по созданию научно-консультативных комитетов и экспертных комиссий, общественных контрольных органов, при этом очень важно привлекать представителей науки и общественности для постоянного мониторинга законодательства для того, чтобы выявить и

устранить из него коррупциогенные факторы.

Действующее законодательство даёт полное представление о том, что все лица, которые замещают должности, связанные с осуществлением государственных закупок для нужд обороны, охватываются контролем расходов и доходов. Но тем не менее всё ещё остается неурегулированным вопрос по поводу осуществления подобного рода контроля в отношении членов самих комиссий по осуществлению государственных закупок для нужд обороны. Все это происходит по причине того, что члены подобных комиссий работают на нештатной основе, а их штатные должности в соответствующих органах военного управления и военных организациях не всегда включаются в соответствующие перечни. Исходя из этого некоторые члены конкурсных комиссий попадают в такое положение, при котором отсутствует какой-либо контроль за их расходами и доходами. Все это является основанием для издания всевозможных ведомственных нормативных правовых актов о включении исполнения обязанностей членов комиссий по осуществлению закупок в общие перечни тех должностей, которые обязаны предоставлять сведения о доходах и расходах.

Проблема проявления коррупции в сфере государственных закупок для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации была и по сей день остается наиболее «острым ножом», режущим экономический, полити-

ческий и оборонный сектор государства, подрывая его суверенитет и стабильность.

Библиография

1. Барановская, Н. Объективность победила / Н. Барановская // Российская газета, 2013, 27 декабря.
2. Корякин, В. М. Антикрупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд / В. М. Корякин // Журнал Российского права. — 2014. — № 5.
3. Корякин, В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография / В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2014.
4. Кудашкин, А. В. Антикрупционная экспертиза: теория и практика : науч.-практ. пособие / А. В. Кудашкин. — М., 2012.
5. Противодействие коррупции в Российской Федерации: учебник / А. И. Землин, О. М. Землина, В. М. Корякин и др.; под ред. Землина А. И., Корякина В. М. Изд. 2-е доп. и перераб. — Воронеж: Наука-Юнипресс, 2014. — 462 с.
6. Свиных, Е. А. Обзор административной практики рассмотрения в 2013 году жалоб на действия (бездействие) государственного заказчика, уполномоченного органа, связанные с размещением государственного заказа на поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) для нужд Министерства обороны Российской Федерации и учреждений, находящихся в его ведении / Е. А. Свиных // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 11.
7. Стурза, К. И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России / К. И. Стурза // История государства и права. — 2013. — № 4.
8. Харитонов, С. С. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства / С. С. Харитонов, С. К. Илий // Военное право. — 2012. — № 3.

Organizational and legal principles of corruption counteraction on public procurement system for the needs of Armed Forces of Russian Federation

© Ilin Y. A.,

senior Lecturer at the Department of military administration, administrative and financial law of the Military University

Annotation: this article describes some up-to-date ways of implementing organizational and legal regulations for anti-corruption policy during public procurement for the needs of the Armed Forces of Russian Federation.

Key words: corruption counteraction, public procurement system, organizational and legal principles, needs of Armed Forces of Russian Federation.

Правоохранительная деятельность. Прокурорский надзор. Судебная деятельность

Содержание и нормативное закрепление правоохранительных функций пограничных органов в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации

© Венчиков Д. А.,

юрист Центра исследования проблем российского
права «Эквитас», соискатель ученой степени
кандидата юридических наук

Аннотация. В статье рассматриваются функции правоохранительной деятельности и их закрепление в нормативных правовых актах, регламентирующих оперативно-служебную деятельность пограничных органов в пунктах пропуска через границу. Делается вывод о том, что основные функции, реализуемые пограничными органами в пунктах пропуска через границу, характеризуют оперативно-служебную деятельность пограничных органов как правоохранительную.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность; пограничные органы; пункты пропуска через границу; правоохранительные функции; пропуск через границу лиц и транспортных средств; виды деятельности пограничных органов.

Рецензент — Ю. Н. Туганов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Проведенный формально-юридический анализ правовых актов, регламентирующих оперативно-служебную деятельность пограничных органов, показывает, что в них отсутствует легальное определение функций этих органов. Вместе с тем в некоторых подзаконных правовых актах данное понятие закреплено. Так, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» органы исполнительной власти или государственной корпорации, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по исполнению государственных функций в установленной сфере деятельности, должны разрабатывать «административные регламенты исполнения государственных функций».

Общие функции ФСБ России закреплены в Положении о Федеральной службе

безопасности Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960.

Кроме того, ведомственным приказом определены функции для отдельных пограничных органов — отрядов пограничного контроля ФСБ России в международных аэропортах Внуково, Домодедово и Шереметьево¹. Однако в данном приказе функции подменяются видами (направлениями) деятельности органов безопасности; например, в разделе 3 «Функции» определено, что Отряд осуществляет контрразведывательную и разведывательную деятельность, борьбу с терроризмом и преступностью».

Таким образом, в связи с отсутствием нормативного закрепления, определения правоохранительных функций пограничных органов в пунктах пропуска, их исследова-

¹ Приказ ФСБ России от 27 ноября 2007 г. № 668 «Об утверждении положений об отрядах пограничного контроля ФСБ России в международных аэропортах Внуково, Домодедово и Шереметьево».

ние будет иметь важное научное и прикладное значение.

В целях всестороннего раскрытия понятия «правоохранительные функции пограничных органов в пунктах пропуска» необходимо рассмотреть более общее понятие функции. Известно, что общее всегда в той или иной степени находит свое выражение в особенном и отдельном¹. Следовательно, правоохранительные функции пограничных органов неизбежно будут заключать в себе черты родового по отношению к ним понятия «функции».

Понятие функции весьма многообразно. Сам термин «функция» происходит от лат. *functio* — «совершение», «исполнение»². В науке он употребляется в самых разных значениях, в зависимости от того, о какой области знаний идет речь. Вместе с тем общее понятие функции, которым так или иначе пользуются науки как технические, так и гуманитарные, дает философия, которая изучает явления на самом высоком уровне их обобщения, в связи с чем выработанные ей подходы (методологические и др.) служат ориентиром для исследований в отдельных областях знания³.

Функция в философии представляет собой «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений»; деятельность объекта в рамках некоторой системы, которой он принадлежит; вид связи между объектами, когда изменение одного из них влечет изменение другого; «явление, зависящее от другого и изменяющееся по мере изменения этого другого явления»; форма воздействия предмета, вещества или явления на другие предметы, вещества, явления⁴.

Сущность функции заключается в том, что она всегда выражает некое направление

деятельности (воздействия) одного объекта (предмета, явления, лица) в отношении другого объекта (предмета, явления, лица). В окружающей нас реальности все явления и процессы так или иначе взаимосвязаны — где-то эта связь прямая и проявляется с наибольшей очевидностью, где-то она скрыта от непосредственного наблюдения, но тем не менее существует и определенным образом проявляется во внешнем мире. Как раз посредством функций эта связь между предметами, явлениями и процессами находит свое выражение в объективной реальности.

Направление деятельности, связь, взаимозависимость явлений (объектов) есть основные, определяющие элементы функции. Все определения функции в любой отрасли знания (будь то гуманитарные или технические науки) основаны на указанных элементах.

На основании изложенного можно выявить следующие общие признаки функции: она отвечает критерию постоянства (стабильность, непрерывность, длительность воздействия); объективна, т.е. проявляется всегда независимо от внешних обстоятельств; определяет направление деятельности какого-либо явления, процесса в обществе; являет собой практическое (действенное) проявление категории или явления.

При определении функций права, можно согласиться с мнением ученого В. Н. Синюкова, который определяет функции права через направления деятельности субъектов права. Во-первых, такая трактовка предполагает некоего субъекта реализации функций, который наделен разумом и волей, а поэтому может осуществлять деятельность в заданных направлениях⁵. Под этим субъектом автором понимается не само право, а государственный орган, конкретный правоприменитель. Во-вторых, строя теорию функций «на субъекте», ученый фактически описывает ее лишь в категориях

¹ Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) : монография / 2-е изд. М., 2001. С. 205 — 213.

² Большая советская энциклопедия. М., 1978. Т. 28. С. 138.

³ Пермяков Ю. Е. Философские основания юриспруденции : монография. Самара, 2006. С. 67.

⁴ Новейший философский словарь / сост. А. А. Калитвянский. М., 2012. С. 171.

⁵ Синюков В. Н. О функциях права // Вопросы теории государства и права. Саратов, 1991. Вып. 9. С. 76 — 77.

этого субъекта, определяя направления его деятельности, которые часто выступают подлинными «детерминантами правового регулирования»¹. В связи с этим он полагает, что значение функций заключается не столько в описании действий субъекта, сколько в выявлении и отражении зависимостей между правовым компонентом общественных отношений (и внутри него) и иными их компонентами. В итоге возникают закономерности функционирования права, т.е. образ его взаимодействия (в определенных пределах, формах, методах) с различными социальными переменными по мере изменения экономических и социальных условий в обществе².

Таким образом, в соответствии с рассуждениями ученого, для реализации функции права требуются наличие определенной внешней силы, т.е. субъекта, наделенного сознанием и волей, который собственно и будет их реализовывать.

Таких же представлений о функциях права, основанных на внешнем субъекте их осуществления, придерживаются еще ряд ученых-правоведов, полагающих, что функции права реализуются государством или его органами. В качестве примера можно привести высказывание С. А. Комарова: «Функции права могут быть определены как главные направления нормативно-правового воздействия государства на общественные отношения, соответствующие социально-политическому, экономическому и идеологическому содержанию регулирования»³.

Данный подход будет взят за основу определения понятия «специализированные правоохранительные функции пограничных органов в пунктах пропуска».

Вероятно, одним из первых, кто сформулировал общие функции специализированной правоохранительной деятельности, является С. И. Самощенко.

Так, в своей диссертации он определили их следующим образом:

«а) наблюдения за правомерностью деятельности, прежде всего органов и должностных лиц государства, а также граждан и их общественных организаций;

б) исследования обстоятельств деяний, в которых, благодаря наблюдению государственных органов или сигналам со стороны других участников общественных отношений, обнаружены признаки неправомочности, а также обстоятельств правовых коллизий и споров, возникших между участниками общественных отношений в процессе исполнения требований советского права;

в) разрешения по существу дел о нарушениях законности, а также дел о правовых коллизиях и спорах, не связанных с нарушением законности; применения правовых санкций к нарушителям законности; принятия специальных мер по предупреждению аналогичных нарушений законности в будущем»⁴.

Эти положения будут приняты за основу при исследовании правоохранительных функций пограничных органов в пунктах пропуска⁵.

В трудах профессора А. А. Некрасова разработана методика определения функций через анализ системы: цель — задачи — функции⁶. Для достижения глобальной цели

⁴ Самощенко И. С. Правоохранительная деятельность Советского государства — важнейшее средство обеспечения социалистической законности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955. С. 47.

⁵ Согласно ст. 9 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации под пунктом пропуска через Государственную границу понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского, речного порта, аэропорта, военного аэродрома, открытых для международных сообщений (международных полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от Государственной границы участок местности, где в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

⁶ Некрасов А. А., Разумов Ю. А. Международно-правовые основы пограничной деятельности и их реализация в правовых актах Российской Федерации

¹ Там же. С. 79.

² Там же. С. 85.

³ Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / 9-е изд., испр. и доп. М., 2018. С. 57.

элементы системы должны решать ряд задач. Иногда данные задачи представляются в виде направлений деятельности¹. В этом случае задачи будут представлять собой локальные цели, определяющие, что необходимо делать для достижения глобальной цели, а функции — как эти задачи решать.

В пунктах пропуска основная цель охраны государственной границы заключается в обеспечении соблюдения физическими и юридическими лицами правил режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу². При этом в пунктах пропуска пограничные органы осуществляют контроль не за всеми правилами, а только за теми, которые связаны с обеспечением пропуска через границу лиц и транспортных средств. К ним относятся правила:

- пересечения государственной границы лицами и транспортными средствами;
- перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных;
- пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;
- режима в пунктах пропуска.

Следовательно, цель правоохранительной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска будет состоять в охране прав, свобод и интересов физических и юридических лиц, общества и государства при осуществлении контроля за соблюдением указанных правил.

Для достижения этой цели пограничные органы в пунктах пропуска осуществляют следующие виды деятельности: контрразведывательную, разведывательную, оперативно-разыскную, режимно-пропускную, уголовно-процессуальную и административно-процессуальную. Кроме того, они принимают участие в борьбе с терроризмом и преступностью, а также осуществляют профилактику правонарушений, борьба с кото-

рыми входит в компетенцию пограничных органов³.

Далее рассмотрим функции, реализуемые пограничными органами в различных видах деятельности.

Исходя из ранее изложенных подходов к определению функций через основные направления деятельности, можно утверждать, что для осуществления контрразведывательной деятельности пограничные органы в пунктах пропуска будут реализовывать следующую правоохранительную функцию: выявление, предупреждение, пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций сопредельного государства (иностранный государственный, объединения иностранных государств), а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации в пограничной сфере (для удобства и краткости изложения материала будем применять название «контрразведывательная правоохранительная функция»).

Содержание этой функции состоит из двух частей: гласной и негласной. В последнем случае контрразведывательная деятельность не может быть в полной мере отнесена к правоохранительной деятельности, так как на нее не распространяются процессуальные правила. В тех же случаях, когда принимается решение о привлечении лиц, ведущих разведывательную деятельность, к уголовной ответственности, то на эту часть контрразведывательной деятельности должен распространяться режим правоохранительной деятельности.

Слежение за оперативной обстановкой на приграничной территории ведется комплексом сил и средств пограничных органов. Однако, в силу активного противодействия противника, с помощью войсковых возможностей и даже технической разведки невозможно добыть полную и достоверную информацию по интересующим нас вопро-

(военно-правовое исследование) : монография. Курган, 2015. С. 126.

¹ Ст. 8 Федерального закона «О федеральной службе безопасности».

² Ст. 3 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации».

³ Там же. Ст. 30.

сам. Именно для решения этих задач и используется разведка.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» разведывательная деятельность осуществляется органом внешней разведки федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в соответствии с Федеральным законом «О внешней разведке». Порядок проведения разведывательных мероприятий и порядок использования специальных методов и средств при осуществлении разведывательной деятельности устанавливаются нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Исходя из данного определения, правоохранительная функция этого вида деятельности будет заключаться в добывании разведывательной информации в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации в пограничной сфере (для краткости в настоящем исследовании будем использовать термин «разведывательная правоохранительная функция»).

При реализации разведывательной правоохранительной функции пограничные органы в пунктах пропуска выполняют задачи, связанные, прежде всего, с выявлением и пресечением подрывной деятельности противника, осуществляемой на путях международного сообщения (ПМС).

Таким образом, сущность разведывательной правоохранительной функции пограничных органов в пунктах пропуска будет заключаться в защите безопасности личности, общества и государства от внешних угроз на ПМС с использованием определенных законом методов и средств.

Одним из характерных признаков правоохранительной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска, которая признается всеми учеными, является оперативно-разыскная деятельность (ОРД), осуществляемая гласно и негласно оперативными подразделениями пограничных органов в пределах их полномочий посредством

проведения оперативно-разыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств в пограничной сфере.

Согласно положениям законодательства Российской Федерации¹ оперативные подразделения пограничных органов осуществляют оперативно-разыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, террористической деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств и других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации.

Исходя из определения ОРД, правоохранительная функция пограничных органов в пунктах пропуска будет заключаться в защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечении безопасности общества и государства от преступных посягательств на путях международного сообщения (в пунктах пропуска) (для краткости изложения данную функцию будем обозначать как «правоохранительную функцию ОРД»).

С позиции военного права вызывает определенный интерес мнение профессора А. Ю. Шумилова, утверждающего, что одним из направлений современной оперативно-разыскной деятельности «является добывание информации о создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности России: а) событиях (природных явлениях, катастрофах и т. п.); б) действиях (отдельного человека или группы лиц, вплоть до организа-

¹ УК РФ; УПК РФ; Федеральный закон «О федеральной службе безопасности».

ции); в) бездействии соответствующего лица (лиц), на которого возложены обязанности действовать определенным образом в той или иной ситуации. Причем в данном случае речь должна идти не только о поиске сведений криминального свойства, а обо всех вероятных угрозах безопасности Российской Федерации»¹.

Данные положения следует учесть при обосновании направлений совершенствования оперативно-разыскной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска.

В то же время необходимо отметить, что оперативно-разыскная деятельность осуществляется в самой тесной взаимосвязке с административно-процессуальной и уголовно-процессуальной деятельностью, которые определяют следующую правоохранительную функцию пограничных органов в пунктах пропуска — «процессуальную функцию».

Под процессуальными функциями пограничных органов понимаются: производство предварительного расследования в форме дознания по уголовным делам, отнесенным к подследственности дознавателей пограничных органов; производство неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно; исполнение письменных поручений следователя и прокурора; производство по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, пограничные органы реализуют свои правоохранительные функции в административно-процессуальной и уголовно-процессуальной деятельности.

Особенно многогранной является административно-процессуальная деятельность. Административные функции при охране государственной границы являются самыми обширными по числу решаемых задач, по числу должностных лиц, их реализующих, и поэтому наиболее часто находят воплощение в практике. В основном все должностные лица пограничных органов обладают

административно-процессуальными функциями², в то время как, например, уголовно-процессуальными функциями обладает ограниченный состав сотрудников. Данное обстоятельство лишней раз подчеркивает масштаб действия административно-процессуальной деятельности пограничных органов.

Функции пограничных органов в производстве по делам об административных правонарушениях представляют совокупность действий должностных лиц пограничных органов, урегулированных нормативными правовыми актами, обусловленных решением поставленных перед ними задач, направленные на эффективную организацию выявления, рассмотрения и предупреждения административных правонарушений в сфере пограничной деятельности.

Одной из задач пограничных органов в пунктах пропуска является выявление нарушителей государственной границы и нарушителей правил пересечения государственной границы. К выявленным нарушителям в соответствии с законодательством Российской Федерации пограничные органы в пунктах пропуска применяют меры уголовной и административной ответственности.

Тем самым, применительно к деятельности пограничных органов в пунктах пропуска, правоохранительной функцией будет являться контроль за соблюдением законности и правопорядка при пересечении государственной границы лицами и транспортными средствами и, соответственно, выявление нарушений установленных норм права.

В этих целях пограничные органы реализуют уголовно-процессуальную правоохранительную функцию, которая заключается в проведении дознания, неотложных следственных действий, а также по осу-

¹ Шумилов А. Ю. О видах и направлениях современной оперативно-разыскной деятельности: к постановке проблемы // Оперативник (сыщик). 2013. № 4 (37). С. 28.

² Приказ ФСБ России от 6 сентября 2007 г. № 453 «Об утверждении перечня должностных лиц органов федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах федеральной службы безопасности».

ществлению иных полномочий, предусмотренных УПК РФ, по уголовным делам о преступлениях, отнесенных законодательством Российской Федерации к ведению пограничных органов.

Процессуальная деятельность органов дознания пограничных органов в пунктах пропуска имеет некоторые особенности, связанные со спецификой федерального органа исполнительной власти, в котором они функционируют, и преступлений, дознание по которым отнесены законом к их ведению. Цели и задачи, стоящие перед ними, вытекают из анализа положений, предусмотренных в ст. 6, ч. 2 ст. 40 УПК РФ. Дознание производится дознавателями пограничных органов по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 253 и 256 (в части, касающейся незаконной добычи водных животных и растений, обнаруженных пограничными органами ФСБ России), а также ч. 1 и ч. 2 ст. 322, ч. 1 ст. 323 УК РФ. Основное назначение заключается в их активном и эффективном участии в борьбе с преступлениями в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, в качественном и объективном предварительном расследовании преступлений, в подготовке для органов правосудия условий и материалов по установлению истины по уголовным делам с целью вынесения законных и обоснованных процессуальных решений.

Далее рассмотрим правоохранительные функции пограничных органов в пунктах пропуска при осуществлении режимно-пропускной деятельности.

Режимно-пропускная деятельность включает:

— контроль за соблюдением физическими и юридическими лицами правил режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска в целях предупреждения, выявления, пресечения их нарушения лицами и транспортными средствами, перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных, запрещенных законодательством Российской Федерации к ввозу в Российскую Федерацию или вывозу из Российской Федерации;

— осуществление пограничного контроля в пунктах пропуска.

Правовая функция при осуществлении данного вида деятельности будет заключаться в контроле за соблюдением правовых норм, регламентирующих правила пересечения государственной границы и пропуска через нее лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, режима в пунктах пропуска.

Содержание данной функции включает осуществление:

— контроля лиц для установления оснований на право выезда из Российской Федерации или въезда в Российскую Федерацию;

— контроля транспортных средств, грузов и товаров для обнаружения и задержания нарушителей правил пересечения государственной границы;

— контроля лиц, транспортных средств, грузов и товаров для выявления источников ионизирующего излучения в пунктах пропуска через государственную границу с государствами-членами Таможенного союза¹.

Выполнение данной функции возложено на весь личный состав подразделений пограничного контроля, допущенный к ней установленным порядком.

При осуществлении режимно-пропускной деятельности пограничные органы контролируют соблюдение законности и правопорядка при пересечении государственной границы лицами и транспортными средствами и, соответственно, выявляют нарушения установленных норм права. На этом основании можно утверждать, что режимно-пропускная деятельность пограничных органов является составной (но характерной только для пограничных органов) частью правоохранительной деятельности.

¹ Положение о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июня 2012 г. № 546.

Исследуя функцию участия правоохранительных органов в исполнении приговоров и иных судебных решений, в т.ч. исполнительного производства, стоит отметить, что в ходе пограничного контроля осуществляется выполнение подразделениями пограничного контроля поручений государственных органов в отношении лиц, право которых на выезд из Российской Федерации ограничено в установленном законодательством Российской Федерации порядке либо въезд которых в Российскую Федерацию или выезд из Российской Федерации контролируется уполномоченными на то органами.

В диссертации Р. И. Загидулина отмечается, что особое место в правоохранительной деятельности занимает функция профилактики преступлений и иных правонарушений. Среди правоохранительных органов нет такого, который был бы специально создан для ее реализации. Данную функцию обязаны выполнять по существу все без исключения правоохранительные органы. Осуществление любой другой функции, так или иначе, в конечном счете, служит предупреждению преступлений и иных правонарушений. Но это не исключает, а наоборот, предполагает целенаправленные действия правоохранительных органов для реализации этой функции наряду с той функцией, которая является основной. Такая обязанность прямо предусмотрена законом для органов, осуществляющих функции оперативно-разыскной деятельности, расследования и правосудия¹.

Функция профилактики преступлений и иных правонарушений, борьба с которыми входит в компетенцию пограничных органов в пунктах пропуска, прямо закреплена в ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации».

Кроме того, при осуществлении пограничными органами своей деятельности в пунктах пропуска гарантируется соблюде-

ние прав и свобод человека и гражданина. Не допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральными конституционными законами и федеральными законами. Лицо, полагаящее, что органами федеральной службы безопасности либо их должностными лицами нарушены его права и свободы, вправе обжаловать действия указанных органов и должностных лиц в вышестоящий орган федеральной службы безопасности, прокуратуру или суд².

Таким образом, проведенный анализ содержания правоохранительной деятельности пограничных органов в пунктах пропуска позволил выявить следующие общие признаки функций: они отвечают критерию постоянства (стабильность, непрерывность, длительность воздействия); объективны, т.е. проявляются всегда независимо от внешних обстоятельств; определяют направление деятельности пограничных органов; являются собой практическое (действенное) проявление категории или явления.

Под правоохранительными функциями пограничных органов в пунктах пропуска предлагается понимать совокупность действий должностных лиц пограничных органов, урегулированных нормативными правовыми актами, обусловленных решением поставленных перед ними задач, направленных на охрану норм права от нарушений, выявленных при осуществлении пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Библиография

1. Загидуллин, Р. И. Правоохранительная функция современного российского государства: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук / Р. И. Загидуллин. — Уфа, 2004. — 184 с.
2. Керимов, Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) : монография; 2-е изд. / Д. А. Керимов. — М. : Аванта+, 2001. — 560 с.
3. Комаров, С. А. Общая теория государства и права : учебник для бакалавриата и магистратуры; 9-

¹ Загидуллин Р. И. Правоохранительная функция современного российского государства: вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004. С. 131.

² Гл. V Федерального закона «О федеральной службе безопасности».

е изд., испр. и доп. / С. А. Комаров. — М. : Юрайт, 2018. — 506 с.

4. Некрасов, А. А. Международно-правовые основы пограничной деятельности и их реализация в правовых актах Российской Федерации (военно-правовое исследование) : монография // А. А. Некрасов, Ю. А. Разумов. — Курган: КургПИ ФСБ России, 2015. — 235 с.

5. Пермяков, Ю. Е. Философские основания юриспруденции : монография / Ю. Е. Пермяков. — Самара, Сам.ГУ, 2006. — 383 с.

6. Самощенко, И. С. Правоохранительная деятельность Советского государства — важнейшее средство обеспечения социалистической законности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. С. Самощенко. — М.: МГУ, 1955. — 216 с.

7. Синюков, В. Н. О функциях права / В. Н. Синюков // Вопросы теории государства и права. — Саратов, 1991. — Вып. 9.

8. Шумилов, А. Ю. О видах и направлениях современной оперативно-разыскной деятельности: к постановке проблемы / А. Ю. Шумилов // Оперативник (сыщик). — 2013. — № 4 (37).

The content and normative consolidation of the organic functions of law enforcement agencies in the prop points across the state border of the Russian Federation

© Venchikov D. A.,

solicitor of law department of the Centre of Russian Law Studies «Aquitas», competitor of a scientific degree of candidate of legal Sciences

Summary: the article deals with the functions of law enforcement and their consolidation in the normative legal acts regulating the operational activities of border agencies at border crossing points. It is concluded that the main functions carried out by border authorities at border crossing points characterize the operational and service activities of border agencies as law enforcement.

Keyword: law enforcement; border control; border crossing points across the border; law enforcement functions; the admission through border of persons and vehicles; types of activities of border agencies.

Сравнительно-правовой анализ военных судов Российской Федерации и Республики Азербайджан

© Лужин К. Н.,

начальник отдела кадров, государственной службы
и социальной защиты Московского окружного
военного суда, государственный советник юстиции
Российской Федерации 2 класса

Аннотация. В статье рассматривается сравнительно-правовой анализ систем, полномочий и статуса судей военных судов Российской Федерации и Республики Азербайджан, а также делаются конкретные предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: судебная власть, военные суды, военно-судебный органы, военное законодательство Российской Федерации и Республики Азербайджан.

Рецензент — Н. А. Петухов, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Военные суды в эпоху военных реформ при Петре I создавались военным командованием из подчиненных ему военнослужащих специально для рассмотрения конкретных дел преимущественно в период военных действий и иных чрезвычайных ситуаций на основе специального законодательства.

В последующем на протяжении 300-летнего исторического периода военные суды последовательно развивались в направлении от судов специализированных к независимым от военного командования судам общей юрисдикции Российской Федерации и Республики Азербайджан и стали неотъемлемой их частью.

Осуществление военными судами судебной власти в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях, обеспечивающих внешнюю и внутреннюю безопасность государства и общества путем гражданского, уголовного и административного судопроизводства, стало необходимой социально-правовой реальностью, обусловленной конституционными положениями о разделении властей, самостоятельности и независимости судебной власти.

Историко-правовой анализ организации и деятельности военных судов доказывает их социально-значимую необходимость, состоящую в осуществлении судебной власти в войсках, воинских формированиях и органах в целях обеспечения независимости и

национальной безопасности России.

Организация и судебная деятельность военных судов Российской Федерации и Республики Азербайджан конструируются и непосредственно осуществляются в соответствии с международными демократическими принципами и национальными задачами: обеспечение безопасной жизнедеятельности и защищенности граждан, общества и государства от внутренних и внешних угроз возникновения сепаратистских тенденций, локальных вооруженных столкновений на основе межнациональных, этнических и иных видов социальных конфликтов.

Военные суды в Республики Азербайджан созданы и действуют в качестве специализированных судов, входящих, как и в Российской Федерации, в систему судов общей юрисдикции. К их отличительным признакам можно отнести:

- действие на постоянной основе;
- организация деятельности основана на схожих с военными судами Российской Федерации принципах двухзвенной организации;
- выполнение аналогичных функций (полномочий) гарнизонных и окружных (флотских) военных судов,
- образуются по территориальному принципу и приравниваются по компетенции соответственно к районным и областным судам.

В результате проведенного историко-правового исследования выявлено, что Российская Федерация и Республика Азербайджан имеют схожие судебные системы, построенные на основе законодательства о судостроительстве советского периода. Реформирование судебных систем во всех странах Содружества Независимых Государств (СНГ) началось с принятия ими в 1991 — 1996 гг. конституций, в которых указаны разделы или главы о судебной власти, которую осуществляют специально созданные государственные органы — суды, независимые от законодательных и исполнительных структур, путем осуществления правосудия посредством судопроизводства с целью защиты прав граждан, интересов общества и государства.

Для раскрытия названной темы статьи необходимо привести основные этапы развития законодательства о системе и полномочиях военных судах Республики Азербайджан.

После провозглашения в 1991 г. государственной независимости Азербайджанской Республики¹ в стране началось создание собственных Вооруженных Сил. Для отправления в них правосудия в кратчайшие сроки был подготовлен проект Закона Азербайджанской Республики «О военных трибуналах», который 27 мая 1992 г. принял Верховный Совет Республики².

В соответствии с требованиями данного Закона, а также Закона Азербайджанской Республики от 15 июля 1992 г. «О судостроительстве Азербайджанской Республики» в стране был учрежден особый судебный ор-

ган — Военный трибунал, а также Военная коллегия Верховного Суда. Одновременно высшим законодательным органом страны были избраны первые военные судьи, имеющие воинские офицерские звания. Именно этот день считается днем создания военно-судебной системы Азербайджанской Республики.

В августе 1992 г. в связи с возникновением острой необходимости в изменении системы военных судов Военный трибунал Азербайджанской Республики был переименован в военный трибунал Бакинского гарнизона, а на местах были созданы еще семь военных трибуналов гарнизонов³.

С принятием в конце 1995 г. новой Конституции Азербайджанской Республики началось проведение судебно-правовой реформы, основы которой были заложены во вступившем в действие в июне 1997 г. Законе Азербайджанской Республики от 10 июня 1997 года № 310-1 Г «О судах и судьях». По ее завершении с 1 сентября 2000 г. в Азербайджанской Республике начала действовать новая судебная система, в том числе военная. Военные трибуналы были переименованы в военные суды.

Закрепленный в вышеуказанном законе запрет на призыв судей в Вооруженные Силы был распространен и на судей военных судов всех уровней. В связи с этим давно практикующие военные судьи, состоявшие до реформы на действительной военной службе в качестве офицеров юстиции, были уволены из Вооруженных Сил в запас, а лица, впервые назначенные на такие должности, военнотружущими по статусу уже не являлись.

В настоящее время правосудие в Вооруженных Силах Азербайджанской Республики осуществляют: военные суды, созданные в местах дислокации военных гарнизонов; отдельно созданный Военный суд по тяжким преступлениям; Судебная коллегия по делам военных судов Апелляционного Суда Азербайджанской Республики и Кассационная коллегия по делам военных судов Верховного Суда Азербайджанской

¹ Декларация Верховного Совета Азербайджанской Республики от 30 августа 1991 г. «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики» //

<http://www.gorby.ru/userfiles/deklaraciya.pdf>;
Конституционный Акт Азербайджанской Республики от 18 октября 1991 г. «О государственной независимости Азербайджанской Республики» //

<http://www.azerbaijan.az/portal/History/HistDocs/Documents/ru/09.pdf>.
² Закон Азербайджанской Республики от 27 мая 1992 г. № 139 «О военных трибуналах» (с поправками от 29 декабря 1992 г. № 426, 18 мая 1993г. № 602) //

<http://nis-army.org/ru/laws>.

³ Бакинский Военный Суд: Краткая информация о суде. // <http://courts.gov.az/bakumilitary/?lng=ru>.

Республики. Для проведения сравнительного анализа военно-судебных систем Азербайджана и России, следует кратко охарактеризовать каждый из этих органов.

Военные суды создаются на территории дислокации военных гарнизонов Вооруженных Сил Азербайджанской Республики с учетом количества воинских частей, расположенных на данной территории. Юрисдикция военных судов распространяется на воинские части соответствующих гарнизонов. Конкретная организация, местонахождение и сфера компетенции судов определяются законодательством Азербайджанской Республики.

Военные суды структурно состоят из председателя и судей, количество которых определяется в соответствии с Конституцией Азербайджанской Республики.

Военный суд по тяжким преступлениям рассматривает по первой инстанции уголовные дела, отнесенные законом к его компетенции, анализирует судебную статистику, изучает и обобщает судебную практику, осуществляет иные полномочия, отнесенные законодательством Азербайджанской Республики к его компетенции. Данная норма о создании указанного судебной инстанции, на взгляд автора, не может быть применена в российском законодательстве.

Данный суд расположен в столице Азербайджанской Республики — городе Баку. Его юрисдикция распространяется на все воинские части всех гарнизонов республики (единственным исключением является Нахичеванская Автономная Республика, где функции суда по тяжким преступлениям осуществляет республиканский Верховный Суд)¹.

Военный суд по тяжким преступлениям состоит из председателя, его заместителя и судей. В случаях и порядке, установленных законом, для рассмотрения дел о тяжких преступлениях по первой инстанции в составе этого суда может быть создан суд присяжных.

Председатель Военного суда по тяжким преступлениям в целом осуществляет те же функции, что и председатель любого другого военного суда республики.

Заместитель председателя Военного суда по тяжким преступлениям председательствует в заседаниях, решает задачи, поставленные председателем, по его поручению осуществляет отдельные его полномочия, замещает председателя в случае его отсутствия или невозможности исполнения им своих обязанностей. При невозможности исполнения заместителем председателя Военного суда по тяжким преступлениям своих обязанностей соответствующим органом исполнительной власти Азербайджанской Республики исполнение его обязанностей временно возлагается на одного из судей этого суда.

Отдельно следует отметить, что, несмотря на то, что в Законе «О судах и судьях» Азербайджанской Республики понятие «народный заседатель» отсутствует, де-факто народные заседатели по-прежнему продолжают осуществлять правосудие во всех упомянутых выше военных судах. Полномочия народных заседателей и другие вопросы, относящиеся к их деятельности, регулируются Законом «О судопроизводстве Азербайджанской Республики».

Судебная коллегия по делам военных судов Апелляционного Суда Азербайджанской Республики рассматривает в качестве суда апелляционной инстанции апелляционные жалобы и апелляционные протесты на решения по рассмотренным делам, вынесенным военными судами и Военным судом по тяжким преступлениям. Она анализирует судебную статистику, изучает и обобщает судебную практику, оказывает методическую помощь по правильному применению законодательных актов военными судами и Военным судом по тяжким преступлениям, осуществляет и некоторые другие полномочия, отнесенные законодательством Азербайджанской Республики к ее компетенции.

Кассационная коллегия по делам военных судов Верховного Суда Азербайджанской Республики рассматривает дела по кассационным жалобам и кассационным протестам на решения по делам, разрешенным

¹ См.: Верховный суд Нахичеванской Автономной Республики: Военная коллегия // http://courts.gov.az/nakhchivansupreme/about/nr_militaryboard/

Судебной коллегией по делам военных судов Апелляционного Суда Азербайджанской Республики.

В целях правового, организационного, информационного, материально-технического, финансового и хозяйственного обеспечения деятельности военных судов всех уровней в каждом из них соответственно функционирует аппарат судов или секретариат, состоящий из тех или иных структурных подразделений.

Законом «О судах и судьях» установлен статус судей всех уровней.

Все судьи Азербайджанской Республики при рассмотрении дел имеют равный статус, права и обязанности и отличаются друг от друга лишь порядком назначения, полномочиями и сроками своих полномочий.

Судьями военных судов могут быть граждане Азербайджанской Республики, достигшие возраста не менее 30-ти лет, обладающие избирательным правом, имеющие высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности более пяти лет. Не могут быть судьями лица, имеющие двойное гражданство, обязательства перед другими государствами, служители веры, лица, недееспособность или ограниченная дееспособность которых подтверждена судом, лица, на основании медицинского заключения не способные в силу своих физических или психических недостатков исполнять обязанности судей, лица, ранее судимые за совершение преступления, лица, освобожденные от должности за проступки, несовместимые со званием судьи.

В стране создан институт кандидатов в судьи, причем избрание кандидатов на должность судьи производится по результатам тестирования и собеседования, что предусмотрено Правилами избрания кандидатов в судьи Азербайджанской Республики. По результатам собеседования и сдачи экзаменов, которые публикуются в средствах массовой информации, судебно-правовой совет составляет итоговый список избранных кандидатов. Он же готовит предложения для назначения на должности.

Судьи военных судов назначаются Президентом Азербайджанской Республики, за

исключением судей Верховного Суда, которые назначаются на основе представления Президента Азербайджанской Республики Милли Меджлисом (Национальным собранием — высшим законодательным органом) республики. Назначение председателей, заместителей председателя и председателей судебных коллегий производится Президентом Азербайджанской Республики.

Основаниями для привлечения судей к дисциплинарной ответственности являются грубое нарушение требований законодательства при рассмотрении дел. Нарушения судебной этики, грубое нарушение трудовой дисциплины, допущение недостойного поступка, порочащего звание судьи. Порядок привлечения судей к дисциплинарной ответственности, основания прекращения полномочий судей, в том числе досрочного, строго определены Законом.

Как видно из приведенного анализа военно-судебной системы Азербайджана, статус судей, а также их полномочия, полномочия председателей военных судов и их заместителей существенно не отличается от аналогичного статуса судей в Российской Федерации.

В организации военно-судебной системы Республики Азербайджан установлены определенные отличия, ряд из которых могут быть восприняты в процессе совершенствования системы военных судов Российской Федерации:

1) в Азербайджанской Республике в системе общих судов создан апелляционный суд, в котором действует военная коллегия, что представляется позитивным ориентиром для возможного реформирования системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и создании в их системе отдельных апелляционных и кассационных военных судов, что позволит дополнительно укрепить независимость судов и судей от органов исполнительной власти, усовершенствовать институциональное устройство судов общей юрисдикции, оптимизировать судебную нагрузку, повысить доступность правосудия и доверие к судебной власти, а кроме того, обеспечит надлежащий уровень и степень защиты лиц участвующих в деле и сведений имеющих гриф секретности

(например, при рассмотрении дел террористической направленности);

2) в Азербайджанской Республике в деятельности военных судов по осуществлению правосудия участвуют граждане в качестве народных заседателей, что соответствует положениям Модельного кодекса «О судеустройстве и статусе судей» для стран СНГ (Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 16 мая 2011 г.).

Данная правовая регламентация не только не противоречит ч. 5 ст. 32 Конституции Российской Федерации, в которой закреплено право граждан участвовать в осуществлении правосудия, но и могла бы быть

имплементирована в законодательство Российской Федерации (особенно при рассмотрении военными судами тяжких преступлений) и дополнить практику реализации институтов присяжных и арбитражных заседателей.

Применение данного института в деятельности военных судов Российской Федерации будет носить, в том числе праворазыяснительный характер и позволит более широко пропагандировать соблюдение действующего законодательства среди военнослужащих, что благотворно повлияет на поддержание боеспособности и надлежащего уровня правопорядка в войсках.

Comparative legal analysis of military courts of the Russian Federation and the Republic of Azerbaijan

© Luzhin K. N.,

head of personnel, public service and social protection
Department Moscow district military court counselor of
justice of the Russian Federation 2 class

Abstract: the article examines the comparative legal analysis of the system, powers and status of judges of the military courts of the Russian Federation and the Republic of Azerbaijan, as well as makes specific proposals for amendments to the current legislation.

Keywords: judicial power, military courts, military judicial bodies, military legislation of the Russian Federation and the Republic of Azerbaijan.

Содержание понятия тактики надзорной деятельности военного прокурора

© Махьянова Р. М.,

преподаватель Военного университета

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы формирования научного определения тактики надзорной деятельности военных прокуроров, показаны различные подходы к формулированию данного понятия, представлено авторское определение понятия тактики прокурорской деятельности.

Ключевые слова: военный прокурор, прокурорская тактика, законность.

Рецензент — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

Учеными в разное время предпринимались активные попытки сформулировать определение понятия тактики прокурорской деятельности. Тактика прокурорского надзора, определения ее понятия формулировались некоторыми учеными, в том числе, и применительно к стадиям надзорного процесса (выявление нарушений, прокурорская проверка, принятие мер прокурорского реагирования и т.д.). Так, профессор Ю. Е. Винокуров отмечает, что все определения являются составными частями тактики общего надзора военной прокуратуры (тактика общего надзора военной прокуратуры — это определение и реализация военным прокурором путей и способов наилучшей организации и осуществления общего надзора с учетом конкретной обстановки (жизненной ситуации) в целях достижения лучших конечных результатов)¹.

Данным автором исследовано понятие «прокурорская тактика» через призму практического его применения военными прокурорами при осуществлении надзорных мероприятий². Приведенное определение нацеливает военных прокуроров на принятие решений, дающих наилучший результат, но не в полном объеме раскрывает сущностное содержание понятия тактики прокурорского надзора. Данное определение

понятия прокурорской тактики и в настоящее время применяется в научно-практической литературе по прокурорскому надзору. Не оспаривая по существу приведенное определение, очевидно, оно нуждается в некотором уточнении и дополнении. На наш взгляд, определение прокурорской тактики должно содержать не только цель, но и раскрывать средства и способы ее достижения. Кроме того, определение должно учитывать: ключевые элементы содержания тактики и ее формирования в соответствии с предметом, объектом и принципами, которые присущи прокурорскому надзору; обстоятельства надзорной ситуации, причины и условия к ней приведшие, а также субъективные особенности всех ее участников, в том числе выраженные в их взаимодействии.

Кроме этого, представляется, что определение понятия тактики должно быть наиболее универсальным (максимально охватывать основные этапы надзорной деятельности и иные, связанные с ней действия), раскрывать процесс формирования и применения тактики и тактических приемов в целях более точного и детального понимания, усвоения и последующего применения слушателями высших (высших военных) учебных заведений на стадии обучения (будущими прокурорскими работниками) и прокурорскими работниками органов военной прокуратуры при осуществлении надзорной деятельности. Основанием необходимости составления такой формулировки является и анализ сведений, полученных в ходе проведенного экспертного опроса прокурорских работников органов военной

¹ Прокурорский надзор : учебник / Том 1. Общая часть. М.: Юрайт, 2017. С. 111 — 114.

² Махьянова Р. М. Понятие прокурорской тактики // Вестник научной школы «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации». Выпуск пятый. Московский гуманитарный университет. М., 2016. С. 29.

прокуратуры. Так, результаты опроса свидетельствуют об отсутствии у военных прокуроров единого и четкого понимания основ тактики, ее формирования и правильного применения.

В научно-практической литературе по прокурорскому надзору многими учеными, как теоретиками, так и практиками, употребляется термин «линия поведения», который, по их мнению, выражает реализацию тактики наряду с применением тактического приема. Так, указывается, что военный прокурор, особенно в экстремальной ситуации, должен тщательно продумывать свою линию поведения, избирать правильную тактику действий¹. Не оспаривая данное выражение по сути, следует отметить, что поведение связано с поступками человека и не может быть чем-то отдельным само по себе существующим. Прием — это способ действий, движение, деятельность. Поэтому употребление термина «линия поведения» является не совсем правильным, объективно отражающим смысл и предназначение тактического приема. Тактический прием может выражать только осознанный предпринятый поведенческий акт. Поэтому следует отграничить тактический прием от иного неосознанного в поведении военного прокурора. С этим мнением согласны и ученые-криминалисты, исследовавшие природу тактического приема в следственной тактике. Так, В. И. Шиканов полагает, что понятие «линия поведения» является аморфным и некорректным, а тактический прием представляет собой локальный поведенческий акт, но не совокупность действий².

Как было отмечено ранее, тактика и тактические приемы — взаимосвязанные понятия, соотносящиеся между собой, как общее и частное, поэтому в данном определении приведена наиболее точная и последовательная взаимосвязь между ними по той причине, прежде всего, что тактический

прием не является чем-то новым или отдельным от тактики, а ее производным (образованным от другого, проистекшим из чего-то другого)³, продолжением в виде реализации и последующего применения. Реализация и применение тактики возможно лишь с помощью тактических приемов — способов конкретных действий. Тактические приемы, их содержание основываются на элементах выработанной тактики. Применение тактических приемов осуществляется в соответствии с принципами и понятиями, установленными действующим законодательством о прокурорском надзоре с учетом мастерства и личностных характеристик субъектов (военных прокуроров).

В следственной тактике, которая в сравнении с прокурорской более глубоко разработана на теоретическом и практическом уровнях, тактические приемы классифицированы (распределены по группам, разрядам, классам)⁴. Следственные действия выстраиваются, как правило, исходя из имеющихся данных следственной ситуации, основанной на фактических данных о нарушении закона (совершенном преступлении). Кроме того, действия следователя регламентированы уголовно-процессуальным законодательством. Военному прокурору при проведении проверки предстоит установить (выявить) факт отсутствия (наличия) совершенного правонарушения, а также приведшие к этому причины и обстоятельства, включая и субъективную сторону сложившейся ситуации. Однако надзорные действия военного прокурора, несмотря на имеющиеся нормативные правовые и ведомственные акты, не регламентированы детально, в связи с чем они в основном носят сугубо творческий, субъективный характер, что является не совсем правильным и объективным, поскольку это напрямую затрагивает вопросы качества, результативности и эффективности проводимых надзорных мероприятий. Недостаточная разработанность на теоретическом и практическом уровнях вопросов, связанных с

¹ Прокурорский надзор : учебник. С. 112.

² Шиканов В. И. Тактико-криминалистический кентавр влечет негативные последствия для следственной тактики // Социально-экономические и правовые проблемы Восточно-сибирского региона на пороге третьего тысячелетия. Иркутск. 1998. С. 57, 58.

³ Толковый словарь русского языка. М., «АЗЪ». 1995. С. 601.

⁴ Там же. С. 270.

осуществлением прокурорско-надзорного процесса (его подробной регламентации) в настоящее время негативно влияет не только на состояние законности и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации, но и на совершенствование профессионального мастерства военных прокуроров, широкое применение и обновление тактики и тактических приемов, без учета и использования в практической деятельности которых сложно достичь успеха и высоких показателей при организации и осуществлении прокурорского надзора.

Вопрос разработки и совершенствования прокурорско-надзорного процесса поддерживается учеными: «следует разработать процесс проверки, оценки и принятия решений на основе поступающей информации как самостоятельный прокурорско-надзорный процесс, его процедуру и документы, которыми этот процесс должен быть оформлен»¹.

Прокурорский надзор — это процессуальная (последовательная смена состояний в развитии чего-н.; порядок разбирательства)² деятельность, в ходе которой выявляются правонарушения (устанавливается факт их отсутствия), принимаются меры по их устранению (при их наличии). Вместе с тем данная деятельность прокурорского надзора в настоящее время недостаточно детально регламентирована. Закон о прокуратуре не устанавливает порядок поэтапного проведения надзорных мероприятий, не содержит конкретных указаний на совершение отдельных действий при проведении прокурорских проверок. Имеющиеся методические пособия и рекомендации, разработанные по направлениям деятельности, как показывает практика, используются военными прокурорами в основном в виде специальных рекомендаций. Как представляется, в настоящее время назрела необходимость принятия процессуального документа на федеральном уровне для осуществления надзорной деятельности прокурорскими работниками органов прокуратуры, в особен-

ности это касается проведения прокурорских проверок. Данный документ позволит более детально изучать и обобщать тактику и тактические приемы, применяемые военными прокурорами в практической деятельности, анализировать аналогичные надзорные ситуации, в соответствии с которыми можно формировать тактические рекомендации по применению тактики и тактических приемов, сгруппировать их по содержательным элементам.

С учетом вышеизложенного, предлагается следующее определение понятия тактики надзорной деятельности военного прокурора: *это основанное на логическом мышлении, принципах, понятиях прокурорского надзора, особенностях надзорной ситуации и жизненном опыте искусство реализации военными прокурорами своих профессиональных знаний, умений и навыков избранными теоретическими и (или) практическими способами, выраженными в применении тактических приемов при организации и осуществлении надзорной деятельности в целях достижения ожидаемых результатов.*

Данное определение включает в себя основу (сущность чего-н., главное, на чем строится что-н.)³, источники, принципы, содержание, условия формирования и применения тактики и тактических приемов.

Наличие подробной формулировки тактики позволит выработать у военных прокуроров единый подход при формировании и применении правильной тактики и тактических приемов в ходе организации и осуществления надзорной деятельности. Будущим военным прокурорам на стадии обучения в целях достижения дальнейших успехов и наилучшего освоения будущей профессии, в первую очередь, необходимо изучить основы тактики, уяснить ее роль и место в прокурорском надзоре; необходимость применения военными прокурорами в практической деятельности тактики и тактических приемов при организации и осуществлении надзорных мероприятий. Приведенное определение является не таким кратким и лаконичным, как в современных учебни-

¹ Алексеев С. С. Государство и право. Начальный курс. М., 1993. С. 42, 43.

² Толковый словарь русского языка. М., 2007. С. 771.

³ Там же. С. 578.

ках по прокурорскому надзору, включая электронное учебное издание Военного университета 2016 г. Вместе с тем В. И. Ленин по этому поводу писал: «слишком короткие определения хотя и удобны, ибо подытоживают главное, — все же недостаточны, раз из них надо особо выводить весьма существенные черты того явления, которое надо определить»¹.

Таким образом, исходя из элементного содержания определения тактики, основу (источник, главное, на чем строится что-н., что является сущностью чего-н.)² формирования тактики и тактических приемов составляют:

— мышление, логика и интеллект, как основополагающие элементы науки тактики;

— принципы и понятия прокурорского надзора (как прикладные элементы прокурорского надзора, осуществляемого прокурорскими работниками органов военной прокуратуры в пределах полномочий, установленных действующим законодательством);

— надзорная ситуация (информационная система, ее особенности (простая, сложная); субъективная (подразумевает, как прокурорского работника, так и лиц, причастных и являющихся непосредственными ее участниками) и объективная стороны, включающие все возможные условия, обстоятельства, влияющие на ее изменение, взаимодействие военного прокурора с участниками надзорной ситуации;

— жизненный опыт, включающий в себя и опыт практический, приобретенный прокурорским работником, отражающий его личностные характеристики, в том числе творческий потенциал и умение управлять собой, сложившейся ситуацией, достойным поведением и примерным трудом подтверждать свою профессиональную пригодность, проявлять твердость, стойкость, в то же время быть гуманным, чутким, скромным.

Содержание (единство всех основных элементов целого, его свойств и связей, су-

ществующее и выражаемое в форме и неотделимое от нее)³ тактики и тактических приемов обусловлено источниками (то, что дает начало чему-н., откуда исходит что-н.)⁴ их формирования (включая основу), принципами, понятиями прокурорского надзора. В деле формирования, реализации и применения тактики и тактических приемов особое значение принадлежит роли личностных характеристик военного прокурора, его способности и владении искусством воплощения в надзорной деятельности приобретенных знаний, умений, навыков, жизненного и профессионального опыта практическими и (или) теоретическими способами в целях выработки высокоинтеллектуального умственного продукта логического мышления (тактики и тактических приемов) в соответствии с индивидуальными способностями.

Исходя из опыта практической деятельности военных прокуроров, надзорная ситуация, прежде всего учитывая ее динамичность, является одним из основных факторов, влияющих на формирование тактики и тактических приемов. Без проведения надлежащей оценки военным прокурором условий и обстоятельств, включая совокупность взаимосвязанных субъективных и объективных факторов, сложившейся надзорной ситуации, весьма сложно избрать правильную тактику и реализовать ее в качестве конкретного правильного действия (тактического приема).

Ситуация — совокупность обстоятельств, положение, обстановка⁵.

Надзорная ситуация — динамичный (богатый движением, действием)⁶ процесс (ход, развитие какого-н. явления)⁷, отражающий информационную картину реальных условий и обстоятельств осуществляемой надзорной деятельности, обусловленный совокупностью взаимосвязанных субъективных и объективных факторов, прогнозирующих формирование элементного содержания тактики и тактических приемов.

³ Толковый словарь русского языка. М.: «А3Ъ». 1995. С. 732.

⁴ Там же. С. 250.

⁵ Там же. С. 709.

⁶ Там же. С. 162.

⁷ Там же. С. 616.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 27. С. 386.

² Толковый словарь русского языка. С. 578.

Учитывая задачи, стоящие перед органами прокуратуры Российской Федерации (общая, основная — обеспечение верховенства закона, укрепление правопорядка; частные (отдельная часть чего-н.)¹, специальные (исключительно для чего-н. предназначенный)² задачи, посредством реализации которых необходимо достичь выполнения основной задачи), тактику надзорной деятельности военного прокурора можно условно подразделять на общую и частную (по аналогии соотношения между тактикой (общее) и тактическими приемами (частное). Кроме того, общая задача, заключающаяся в обеспечении законности, объединяет своей общей целью органы военной прокуратуры с органами военного управления, и создает тем самым необходимые предпосылки для формирования общей тактики, впоследствии реализуемой в практической деятельности самостоятельно каждым из указанных государственных органов в соответствии с предоставленными действующим законодательством полномочиями. Формирование общей тактики возможно при условии обязательного наличия общих задач, объединенных одной целью (к примеру, обеспечение законности, предупреждение правонарушаемости), выполнение которых, возможно, в том числе, при проведении совместных мероприятий, с учетом специфики деятельности каждого государственного органа. Приведенное выше определение включает необходимые элементы, составляющие содержательную основу для формирования и последующего применения прокурорской тактики.

Таким образом, военный прокурор реализует весь имеющийся арсенал своих накопленных знаний, практического и жизненного опыта с помощью основополагающих элементов науки тактики — мышления, логики и интеллекта. Формирование и последующее применение тактики и тактических приемов возможно при условии соблюдения принципов прокурорского надзора и его основных понятий. Надзорная ситуация может резко меняться, и поэтому воен-

ный прокурор должен быть готов к любым переменам. Это требует от военных прокуроров большой отдачи как на интеллектуальном, так и на психологическом уровне, высокого профессионализма, реализация которых должна сопровождаться процессом активного мышления, позволяющего изыскивать оптимальные тактические решения в различных по степени сложности надзорных ситуациях.

Для решения непредвиденных и сложных задач военным прокурорам не обойтись без знаний логики (формальной и диалектической). Познавая объективный мир, человек раскрывает связи между предметами и их признаками, устанавливает отношения между предметами. Эти связи и отношения отражаются в мышлении в форме суждений, представляющих собой связь понятий или всеобщую форму выражения мыслей (например, высказывая суждение). Связи и отношения между конкретными предметами выражаются в суждении посредством утверждения или отрицания³. Формирование нового суждения о предмете или явлении будет являться умозаключением, на основании которого сделан вывод (или принято решение, к примеру тактическое решение в результате сформированной тактики и ее дальнейшей реализации в форме избранного тактического приема либо определенной линии поведения). Правильная тактика и тактические приемы не могут быть сформированы без учета всех деталей сложившейся обстановки (включая объект, субъекты (должностные лица), состояние законности, объем информации имеющейся, а также той, которую военный прокурор может получить в официальном порядке из объяснений должностных лиц и от иных компетентных источников). Поэтому очень важно для военного прокурора соблюдать законы логики в процессе формирования правильной тактики и тактических приемов, при этом оценивать имеющиеся факты и обстоятельства сложившейся надзорной ситуации, различные версии, доказательства для принятия

¹ Там же. С. 866.

² Там же. С. 744.

³ Литвинов А. Н., Тагаев Н. Н., Лапта С. П. Логика в следственной и экспертной деятельности. Проблемы применения и оценки. М.: «ЮрКнига», 2005. С. 17.

тактического решения, реализуемого впоследствии на практике.

Оценка доказательств — это осуществляемая в логических формах умственная деятельность дознавателя, следователя, прокурора и судей, которая состоит в том, что они, руководствуясь законом и своим внутренним убеждением, основанным на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех обстоятельств дела в их совокупности, определяют относимость, допустимость и достоверность собранной информации.

Сказанное можно сравнить (отождествить) с процессом формирования военным прокурором тактики. Знание законов и правил формальной логики позволит избежать ошибок в столь ответственной деятельности военных прокуроров, связанной с осуществлением надзора и восстановлением законности и правопорядка в воинских частях.

Таким образом, дальнейшее развитие тактики и тактических приемов зависит от четкой и детальной регламентации прокурорско-надзорного процесса, прежде всего, на законодательном уровне. Это позволит

повысить эффективность надзорной деятельности военных прокуроров, усовершенствовать их профессиональное мастерство, укрепить воинскую дисциплину, правопорядок и законность в Вооруженных Силах Российской Федерации, воинских частях и формированиях.

Библиография

1. Алексеев, С. С. Государство и право. Начальный курс / С. С. Алексеев. — М., 1993.

2. Литвинов А. Н. Логика в следственной и экспертной деятельности. Проблемы применения и оценки / А. Н. Литвинов, Н. Н. Тагаев, С. П. Лапта. — М.: «Юркнига», 2005.

3. Махьянова, Р. М. Понятие прокурорской тактики / Р. М. Махьянова // Вестник научной школы «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов Российской Федерации». Выпуск пятый. Московский гуманитарный университет. — М., 2016.

4. Прокурорский надзор : учебник / Том 1. Общая часть / под. ред. Ю. Е. Винокурова. — М.: Юрайт, 2017.

5. Шиканов, В. И. Тактико-криминалистический кентавр влечет негативные последствия для следственной тактики / В. И. Шиканов // Социально-экономические и правовые проблемы Восточно-сибирского региона на пороге третьего тысячелетия. — Иркутск, 1998.

The content of the concept of tactics of Supervisory activity of the military Prosecutor

© Mahanova R. M.,
teacher of Military University

Annotation. The article deals with the problems of formation of the scientific definition of the tactics of supervision of military prosecutors, shows the different approaches to the formulation of this concept, presents the author's definition of the concept of prosecutorial activity.

Keywords: military Prosecutor, prosecutorial tactics, the rule of law.

Надзорное сопровождение деятельности российских войск за рубежом: история и современность

© Паршаков А. С.,

кандидат юридических наук, полковник юстиции запаса, почетный работник прокуратуры Российской Федерации, старший научный сотрудник НИЦ (ВНИ, ВПП) Военного университета, старший преподаватель Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация: в статье рассматриваются исторические и современные аспекты прокурорского надзорного сопровождения деятельности российских войск за рубежом.

Ключевые слова: международный договор, прокурорский надзор, уголовное преследование, деятельность российских войск за рубежом, миротворческий контингент.

Рецензент — Н. В. Субанова, доктор юридических наук.

Российская Федерация, наращивая усилия по предотвращению войн и вооруженных конфликтов, поддержанию и восстановлению мира, противодействию терроризму, продолжает практику пребывания своих войск на территории других государств. Для реализации функций прокурорского надзора с войсковыми подразделениями за рубеж направляются прокурорские работники органов военной прокуратуры.

Правовой основой пребывания российских войск и органов военной прокуратуры за границей являются международные договоры, документы и решения международных организаций, а также правовые акты внутреннего законодательства. В частности, статус воинских подразделений за пределами страны определен в Федеральном законе от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», в котором закреплено, что «дислокация ... воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации допускается на основе международных договоров...» (ч. 3 ст. 16), а в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» определено, что «... за пределами Российской Федерации, где ... находятся войска ..., осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором Российской Фе-

дерации на органы военной прокуратуры» (ч. 1 ст. 46).

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, также выполняет и иные функции, установленные федеральными законами. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами военного управления.

Помимо внутреннего законодательства прокуратура осуществляет надзорные полномочия по соблюдению норм международного права. В ст. 1 Модельного закона «О прокуратуре» (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ от 16 ноября 2006 г. № 27-6) закреплено, что прокуратура является независимым специализированным институтом государственной власти, осуществляющим надзор за соблюдением Конституции, законов, а также норм международного права и международных договоров государства, являющихся составной частью

правовой системы государства, в том числе и норм международного гуманитарного права.

Не будучи в состоянии искоренить войны, человечество идет по пути гуманизации законов и защиты жизни жертв войны посредством специально выработанных норм и принципов. Процесс гуманизации человека, имеющий своей целью формирование «гуманного человека» с целостным гуманистическим сознанием и мировоззрением, выступает не только как практическая проблема, но и как цель дальнейшего развития человечества¹. Действуя в этом направлении, органы прокуратуры осуществляют надзорные полномочия по соблюдению российскими военнослужащими норм международного гуманитарного права, в первую очередь, Женевских конвенций 1949 г. и Дополнительных протоколов к ним, устанавливающих защиту жертв войны, Гаагских конвенций о законах и обычаях войны 1899 г., 1907 г., ограничивающих средства и методы ведения войны, а также других международных документов.

В зависимости от правового статуса войск их пребывание за границей можно разделить на две группы: к первой следует отнести войска, находящиеся за пределами своей территории в соответствии с международными договорами, а ко второй — подразделения, участвующие в миротворческих операциях. С учетом специфики выполняемых войсками задач, обусловленных двухсторонними международными договорами либо миротворческим мандатом, работники органов военной прокуратуры реализуют свои полномочия как на территории дальнего, так и ближнего зарубежья.

При этом активно используется опыт надзорной деятельности, полученный ещё в советский период, когда в Европе в группах

войск за рубежом функционировали военные прокуратуры окружного и гарнизонного звеньев (в Венгрии, Германии, Польше и Чехословакии).

Кроме того, советские войска и органы военной прокуратуры находились в самых дальних уголках земного шара, в том числе на Азиатском и Американском континентах (в Социалистической Республике Вьетнам и Республике Куба).

После образования Содружества Независимых Государств совместно с российскими войсками военные прокуратуры функционировали в Грузии, Республике Беларусь, Казахстане, Армении, Таджикистане, Кыргызской Республике и Приднестровье — все на штатной основе, а в двух военных прокуратурах — по временному штату (г. Цхинвал, Республика Южная Осетия и г. Гудаута, Республика Абхазия).

В настоящее время на территории Сирийской Арабской Республики действует военная прокуратура гарнизонного звена, которая осуществляет надзорное сопровождение деятельности российских войск.

Наряду с осуществлением надзорных функций, прокурорские работники органов военной прокуратуры принимают активное участие в проработке межгосударственных соглашений.

С участием прокурорских работников Главной военной прокуратуры были подготовлены и подписаны Протокол к Соглашению между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой о размещении авиационной группы Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Сирийской Арабской Республики от 26 августа 2015 г. и Соглашение между Российской Федерацией и Сирийской Арабской Республикой о расширении территории пункта материально-технического обеспечения Военно-Морского Флота России в районе порта Тартус и заходах военных кораблей Российской Федерации в территориальное море, внутренние воды и порты Сирийской Арабской Республики.

Общеизвестно, что по просьбе сирийской стороны авиационная группа размещена в Сирии и дислоцирована в провинции Латакия на аэродроме Хмеймим, который

¹ Ледах И. А. Обязательство соблюдения норм международного гуманитарного права в защиту жертв войны // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. № 1 (59). С 141; Мещангина Е. И. Подготовка кадров в условиях гуманитаризации и гуманизации высшего образования в XXI веке // Известия МГТУ «МАМИ». 2013. № 4(18). С. 178.

вместе с его инфраструктурой и необходимой территорией предоставлен в пользование Российской Федерации на безвозмездной основе. Также по инициативе сирийцев в правовом поле урегулировано пребывание в Сирии российских военных моряков.

Кроме того, в настоящее время в рамках деятельности Организации Договора о коллективной безопасности представители органов военной прокуратуры работают над проектом Соглашения по вопросам юрисдикции и оказания правовой помощи, связанным с временным пребыванием формирований сил и средств коллективной безопасности на территории государств — членов ОДКБ.

Что же касается участия Вооруженных Сил России в операциях ООН по поддержанию мира, то оно уходит корнями в советский период. После распада Советского Союза Россия, являясь его правопреемницей, продолжила свое участие в миротворческой деятельности. Российские военные наблюдатели под эгидой ООН направлялись в Анголу, Гватемалу, Камбоджу, Конго, Мозамбик, Сьерра-Леоне, Эфиопию, Югославию и другие страны мира.

Военные прокуратуры на территории этих государств не создавались ввиду незначительной численности групп военных наблюдателей, направляемых в эти страны. Для надзорного сопровождения указанных групп в краткосрочные зарубежные командировки направлялись отдельные прокурорские работники.

Помимо практики участия российских военных наблюдателей в операциях ООН по поддержанию мира, с 1992 г. в таких операциях начали принимать участие воинские контингенты России. Надзорное сопровождение деятельности российских миротворцев на территории бывшей Югославии осуществлялось силами военной прокуратуры Московского военного округа, прокурорские работники которой направлялись в командировки.

Миротворческая деятельность Вооруженных Сил России осуществлялась не только на территории дальнего, но и ближнего зарубежья.

Процесс образования на территории бывшего СССР Содружества Независимых Государств, а также государств, не присоединившихся к нему, наличие противоречий между государствами и внутри них привело к необходимости создания Коллективных сил по стабилизации и поддержанию мира. Практически на всех встречах Совета Глав государств СНГ уделялось самое серьезное внимание этой проблеме. Однако, одобряемая государствами СНГ на словах идея создания многонациональных миротворческих сил на практике так и не решилась. Причинами этого стали отсутствие законодательства в странах СНГ (кроме России) о выделении войск на поддержание мира, а также неготовность государств СНГ финансировать свои национальные миротворческие силы.

На территории СНГ российский миротворческий контингент осуществлял свои полномочия в Приднестровье, Таджикистане, Южной Осетии и Абхазии. Мирная миротворческая миссия наших войск и надзорное сопровождение их деятельности в Южной Осетии продолжалась до нападения Грузии в ночь на 8 августа 2008 г.

С началом боевых действий в Южной Осетии органами военной прокуратуры было организовано надзорное сопровождение действий российского миротворческого контингента на территории Южной Осетии. Правовой основой данной деятельности явились общепризнанные принципы и нормы международного права, российское законодательство, а также требования, изложенные в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 8 августа 2008 г. № 155 «Об участии органов прокуратуры в рассмотрении обращений и расследовании преступлений против миротворческих сил Российской Федерации, российских граждан».

Созданная решением заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора оперативная прокурорская группа, продвигаясь вместе с войсками, была размещена на командном пункте миротворческих сил и приступила к осуществлению своих полномочий в г. Цхинвал.

С началом вооруженного конфликта автор настоящей статьи, будучи начальником методического отдела управления надзора за исполнением законов при расследовании преступлений Главной военной прокуратуры, совместно с другими прокурорскими работниками изучили и подготовили для дальнейшего практического применения нормативную базу международного и внутреннего законодательства, связанную с участием российских войск в миротворческой деятельности и нарушениями, допущенными грузинскими формированиями при применении военной силы на территории Южной Осетии. Также для обеспечения всестороннего, полного и объективного расследования названных и других преступлений с учетом специфики применения норм права Женевского и Гаагского типов проводились рабочие встречи со специалистами аппарата Уполномоченного по правам человека в России и экспертами Международного комитета Красного Креста по вопросам применения норм международного гуманитарного права войсками сторон.

Военным прокурором было признано законным и обоснованным возбуждение двух уголовных дел об убийстве военнослужащих, входивших в состав миротворческих сил в зоне грузино-осетинского конфликта, и других российских военнослужащих на территории Южной Осетии. Надзор за исполнением законов при расследовании указанных преступлений осуществлялся прокурорскими работниками органов военной прокуратуры.

Основной упор в надзорной деятельности был сделан на предупреждение и пресечение преступлений в отношении местного населения и их имущества. С этой целью совместно с органами дознания (командованием) и военными следственными органами были организованы прокурорские проверки. Все сообщения о посягательствах на жизнь, здоровье и имущество мирных жителей тщательно проверялись. В случае установления фактов совершения преступлений российскими военнослужащими предварительное следствие осуществлялось в строгом соответствии с действующим законодательством, при соблюдении основополага-

ющих принципов гласности и равенства граждан перед законом, без каких-либо ограничений прав и свобод участников процесса.

Всегда в ходе надзорного сопровождения деятельности российских войск за рубежом одним из важнейших направлений деятельности военной прокуратуры являлось рассмотрение и разрешение обращений военнослужащих и членов их семей. Данный правовой институт связан с реализацией прав граждан, установленных ст. 33 Конституции Российской Федерации. Нормативную основу данной деятельности органов прокуратуры составляли Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

Применительно к Южной Осетии были созданы все условия для того, чтобы российские военнослужащие и местные жители имели возможность самостоятельно обратиться к прокурорским работникам по месту их дислокации.

Кроме того, органами военной прокуратуры было организовано консультирование и оказание правовой помощи военнослужащим, пострадавшим от действий грузинской стороны, а также местному населению по подготовке и направлению в Европейский Суд по правам человека и Международный уголовный суд жалоб о нарушении их прав.

В заключении хотелось бы подчеркнуть, что присутствие российских войск за пределами своей территории обусловлено необходимостью защиты национальных интересов, обеспечения военной безопасности страны и исполнения международных обязательств. Учитывая важность указанной деятельности, органы военной прокуратуры успешно реализуют функции по надзорному сопровождению действий российских войск на территориях других государств.

Библиография

1. Ледах, И. А. Обязательство соблюдения норм международного гуманитарного права в защиту жертв войны / И. А. Ледах // Труды Института государства и права РАН. — 2017. — № 1 (59).

2. Мещангина, Е. И. Подготовка кадров в условиях гуманитаризации и гуманизации высшего образования в XXI веке / Е. И. Мещангина // Известия МГТУ «МАМИ». — 2013. № 4(18).

Oversight support of the activities of Russian troops abroad: history and modernity

© **Parshakov A. S.**,
candidate of law, Colonel of justice of the reserve,
honorary employee of the Prosecutor's office of the
Russian Federation, senior researcher of SIC (VNI,
WFP) of the Military University, senior lecturer of YUI
RUT (MIIT)

Abstract. The article deals with the historical and modern aspects of the Prosecutor's Supervisory support of the activities of Russian troops abroad.

Key words: international Treaty, Prosecutor's supervision, criminal prosecution, activity of Russian troops abroad, peacekeeping contingent.

Преступления против военной службы: состояние, динамика, структура и причины

© Афанасьева О. Р.,

профессор кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), доктор юридических наук, доцент

© Шиян В. И.,

доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. На основании официальных статистических данных ФКУ «ГИАЦ МВД России» в статье представлены криминологические аспекты состояния, динамики и структуры преступлений против военной службы. Уделено внимание уровню преступлений против военной службы и криминальной активности населения (на 100 тыс.) Рассмотрены основные причины.

Ключевые слова: преступления против военной службы; криминологическая характеристика; качественные и количественные показатели преступности; причины преступности, структура преступлений против военной службы.

Рецензент — Я. Н. Ермолович, доктор юридических наук.

Преступления против военной службы — это предусмотренные главой 33 УК РФ «преступления против установленного порядка прохождения военной службы, совершенные военнослужащими, проходящими военную службу по призыву либо по контракту, а также гражданами, пребывающими в запасе, во время прохождения ими военных сборов» (ч. 1 ст. 331 УК РФ). В структуре преступности их доля за последние десять лет не превышала 0,4 %. С 2011 г. этот показатель составляет 0,1 %. Несмотря на это, говорить о положительной тенденции не приходится, поскольку преступления данного вида причиняют существенный вред общественным отношениям, существующим в Вооруженных Силах Российской Федерации и регламентированным военным законодательством. Преступность в армии подрывает обороноспособность страны, несет угрозу национальной безопасности, «серьезно снижает престиж во-

енной службы»¹. Кроме того, по справедливому замечанию С. М. Малькова, преступления против военной службы «ослабляют воинскую дисциплину и боевую готовность войск; порождают условия для совершения многих других преступлений»². В этой связи, по мнению В. Борисенко, они имеют особую общественную опасность, поэтому «санкция за воинское преступление должна быть строже соответствующей общеуголовной санкции»³.

Результаты анализа официальных статистических данных ФКУ «ГИАЦ МВД

¹ Петухов Н. А., Чукин Д. С. Некоторые аспекты криминологической характеристики насильственных преступлений против личности, совершаемых военнослужащими // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 4 (36). С. 151.

² Мальков С. М. Содержание объекта преступления против военной службы и его значение для систематизации главы 33 Уголовного кодекса РФ // Современное право. 2017. № 8. С. 78 — 83.

³ Борисенко В. Повысить ответственность за преступления против военной службы // Российская юстиция. 2002. № 6. С. 52 — 53.

России» позволяют констатировать, что динамике зарегистрированных преступлений

исследуемого вида присущ волнообразный характер (рис. 1).



Рис. 1. Динамика зарегистрированных преступлений против военной службы и лиц, выявленных за их совершение, в 2002 — 2017 гг.

Вместе с тем, за последние десять лет их количество значительно сократилось (на 74,7 %). Так, если в 2008 г. абсолютное значение преступлений против военной службы составляло 10493, то в 2017 г. — 2653.

Заметим, что сокращение преступности в войсках идет более интенсивно, чем по стране в целом. Так, если с 2008 г. количество преступлений против военной службы сократилось в четыре раза, то преступность в целом лишь в 1,6 раза. Темпы снижения общей преступности практически в два раза меньше (–35,9 %).

По нашему мнению, подобное снижение можно объяснить не только сокращением численности личного состава Вооруженных Сил, но и переходом на годичный срок службы, активизацией борьбы с коррупцией, улучшением социального обеспечения военнослужащих, увеличением денежного довольствия военнослужащих, набирающим темп комплектованием армии на контрактной основе, а также активной деятельностью общероссийских общественных организаций¹. Эти организации (например, Ко-

митет солдатских матерей России) взаимодействуют с воинскими частями и военными комиссариатами, осуществляют гражданский контроль за деятельностью органов государственной власти и оперативно решают разного рода вопросы. По сути, они осуществляют раннюю профилактику преступности, которая по всем криминологическим канонам считается наиболее эффективной. Еще в 80-х годах XX столетия Н. Ф. Кузнецова отмечала, что при действенной профилактике 7 из 10 преступлений могут быть предотвращены².

Конфликтогенность в армии отчасти нивелирована появлением и развитием альтернативной гражданской службы³. Данный институт известен в России с XVIII в. Существовал он и в первые два десятилетия советской власти, однако в 1939 г. был отменен. Право граждан на альтернативную гражданскую службу было восстановлено принятой в 1993 г. Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 59).

Безусловно, количество преступлений в армии сократилось и в результате постоянного совершенствования взаимодействия

¹ Афанасьева О. Р. Роль общественных организаций в борьбе с насильственной преступностью и минимизации ее социальных последствий // Уголовная ответственность и наказание : сб. мат-ов Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти В. А. Елеонского и Н. А. Огурцова / Под ред. В. Ф. Лапшина. Рязань, 2017. С. 194 — 200.

² Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации. М., 1984. С. 145.

³ Альтернативная гражданская служба в России регламентирована Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

командования воинских частей с военными прокурорами по вопросам повышения уровня правового воспитания военнослужащих, устранения правового нигилизма и др.

Также существенное антикриминогенное значение имеют: 1) сведение до минимума фактов использования военнослужащих по призыву на работах, не имеющих отношение к военной службе; 2) разрешение иметь мобильные телефоны.

Тенденция снижения характерна и для уровня (коэффициента) преступлений

против военной службы (количество преступлений на 100 тыс. населения). Самый высокий показатель (8,98) был зафиксирован в 2003 г., самый низкий — в 2016 г. (1,62). В 2017 г. снижение к 2002 г. составило –75,6 %.

По отношению к 2002 г. в 2017 г. значительно уменьшился (–66,8 %) и другой количественный показатель преступлений против военной службы — коэффициент криминальной активности населения. Если в 2002 г. он достигал отметки 6,14, то в 2017 г. — 2,04 (рис. 2).



Рис. 2. Динамика уровня преступлений против военной службы и криминальной активности населения (на 100 тыс.) в 2002 — 2017 гг.

Иные тенденции выявлены в процессе исследования раскрываемости преступлений против военной службы. В частности, за исследуемый период раскрываемость увеличилась на +24,7 %; в 2017 г. из числа преступлений, дела и материалы которых находились в производстве¹, раскрыто 96 %. Это самый высокий показатель (рис. 3). Один из минимальных свойственен преступлениям, совершенным с использованием компьютерных и телекоммуникационных технологий, — 24,4 %². В качестве сравнения отметим, что в 2017 г. среднее значение раскрываемости в России составило 53,3 %.

¹ В соответствии с ч. 2 ст. 151 УПК РФ предварительное следствие по данной категории дел производится следователями Следственного комитета Российской Федерации.

² Афанасьева О. Р., Гончарова М. В., Шиян В. И. Криминология: учебник и практикум. М., 2017. С. 322 — 343.

По итогам 2017 г. в структуре преступлений против военной службы продолжают доминировать преступные деяния, предусматривающие уголовную ответственность за самовольное оставление части или места службы (59 %) и нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими при отсутствии между ними отношений подчиненности (22 %). Довольно значительный удельный вес преступлений, предусмотренных ст. 339 УК РФ («Уклонение от исполнения обязанностей военной службы путем симуляции болезни или иными способами» — 7 %) и ст. 336 УК РФ («Оскорбление военнослужащего» — 5 %) (рис. 4, табл. 1).



Рис. 3. Динамика раскрываемости преступлений против военной службы в 2002 — 2017 гг.

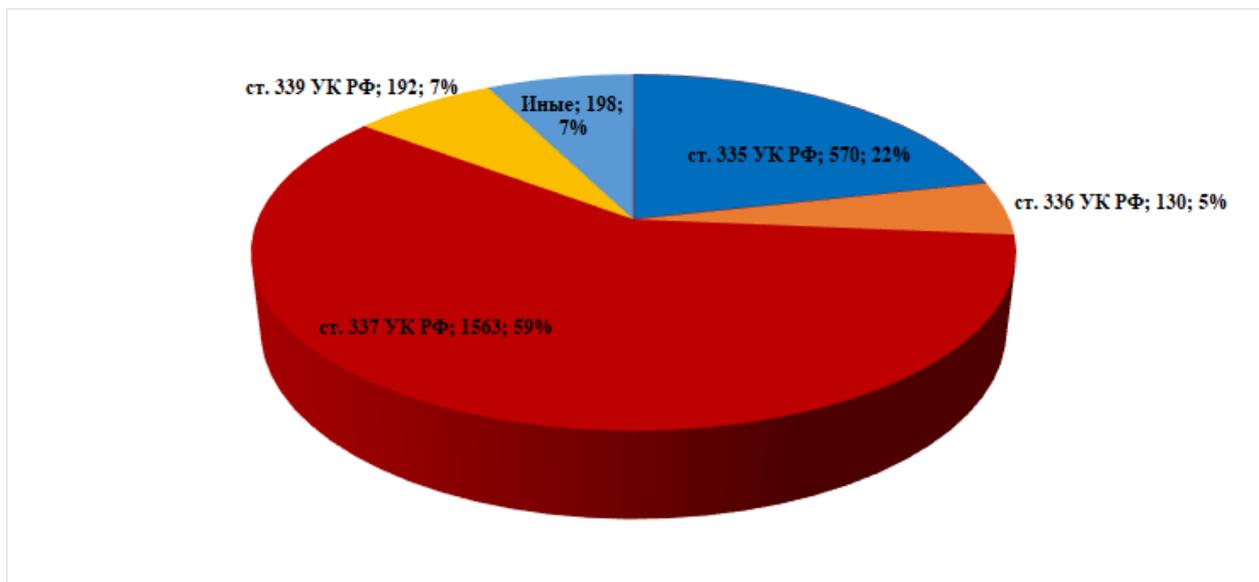


Рис. 4. Структура преступлений против военной службы в 2017 г.

Таблица 1

Количество отдельных видов преступлений против военной службы, зарегистрированных в 2008 — 2017 гг.

Преступление, предусмотренное статьей УК РФ	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ст. 332 УК РФ	6	5	27	39	16	3	2	16	4	19
ст. 333 УК РФ	14	12	13	16	5	19	13	14	12	7
ст. 334 УК РФ	289	191	197	176	110	81	104	111	77	58
ст. 335 УК РФ	1768	1861	2201	1873	1398	1128	939	901	579	570
ст. 336 УК РФ	164	139	168	145	123	137	115	136	136	130
ст. 337 УК РФ	7828	4614	2310	1156	957	934	1429	1296	1246	1563
ст. 338 УК РФ	176	164	83	48	44	23	50	19	27	36
ст. 339 УК РФ	69	67	87	167	155	96	232	217	170	192
ст. 340 УК РФ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ст. 341 УК РФ	24	10	15	16	33	52	61	9	17	7
ст. 342 УК РФ	15	11	3	2	0	2	4	1	1	2

ст. 343 УК РФ	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
ст. 344 УК РФ	5	4	3	9	23	2	2	2	2	2
ст. 345 УК РФ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ст. 346 УК РФ	3	2	1	4	1	0	2	4	1	3
ст. 347 УК РФ	2	1	2	1	1	8	2	1	2	4
ст. 348 УК РФ	33	21	25	8	13	7	9	7	11	6
ст. 349 УК РФ	33	25	29	20	18	12	18	19	13	14
ст. 350 УК РФ	51	55	52	43	58	38	52	26	25	32
ст. 351 УК РФ	10	8	9	11	14	5	9	9	9	5
ст. 352 УК РФ	3	0	0	0	1	2	1	0	2	2
Глава 33 УК РФ	10493	7190	5225	3734	2970	2550	3044	2788	2334	2653

Приведенные данные официальной статистики ФКУ «ГИАЦ МВД России» не в полной мере отражают истинную картину состояния преступлений военнослужащих, поскольку им свойственна латентность. «Далеко не все уголовные дела доходят до суда, а дошедшие — не всегда оканчиваются реальными приговорами»¹.

Параметры латентной преступности отличаются крайним разнообразием. Так, в работе В. Е. Эминова и И. М. Мацкевича мы видим соотношение 1:300, т.е. «на одно зарегистрированное преступление приходится 300 незарегистрированных»². В статье Ю. П. Оноколова упоминается, что в войсках в период с 1994 по 1996 г. регистрировалось только одно из 15 преступных деяний военнослужащих³. По нашему мнению, подобные расхождения обусловлены, прежде всего, применением разных методов и методик при изучении латентной преступности, а также организационными проблемами исследования. Не вдаваясь в дальнейшую дискуссию однозначно можно сказать, что латентная преступность в армии — это научный факт, практически никем из криминологов не подвергаемый сомнению.

¹ Глухов Е. А., Корякин В. М. Главное и второстепенное при оценке деятельности военнослужащего: постановка проблемы // Военное право. 2018. № 2. С. 17 — 24.

² Эминов В.Е., Мацкевич И.М. Преступность военнослужащих (исторический, криминологический, социально-правовой анализ): монография. М., 1999. С. 84.

³ Оноколов Ю. П. Осуществление деятельности по предупреждению преступности в армии требует учета латентных преступлений // Военно-юридический журнал. 2011. № 3. С. 15 — 19.

Эффективное противодействие преступности в целом и ее отдельных видов предполагает изучение их причин. Это позволяет, во-первых, раскрыть природу преступности; во-вторых, объяснить ее происхождение; в-третьих, выработать действенные меры предупреждения преступности⁴.

На всех этапах развития российского государства уделялось существенное внимание исследованию причин преступности. Например, в Российской империи они носили самостоятельный характер, обсуждались на международных конгрессах и съездах русских криминалистов, учитывались при охране общественного порядка.

Так, 4 апреля 1901 г. председатель русской группы Международного союза криминалистов И. Я. Фойницкий при открытии Третьего съезда криминалистов (г. Москва, 4 — 7 апреля 1901 г.) в своей речи, обращая внимание на важность изучения причин и условий преступности, отметил: «Фемида, богиня юстиции, преимущественно уголовной, изображалась древними с повязкой на глазах; современная Фемида должна быть зрячая, прекрасно видящая причины преступления...»⁵.

В настоящее время российскими криминологами выделяются до 250 негативных

⁴ Борисов А. В. К вопросу о предупреждении должностных преступлений, совершаемых в сфере здравоохранения // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2015. № 4 (10). С. 39.

⁵ Международный союз криминалистов. Третий съезд русских криминалистов в Москве (4, 5, 6 и 7 апреля 1901 г.) // Приложение к № 10 Журнала Министерства юстиции (декабрь 1901 г.). СПб.: Сенатская типография, 1901. С. 5.

явлений, которые могут являться причинами преступности.

Полный перечень причин, детерминирующих преступления против военной службы в рамках одной статьи дать в принципе невозможно. Заметим, что они коренятся не только в армейской среде, но и во всех без исключения сферах жизнедеятельности общества в целом, его институтах и социальных групп, отдельных людей.

Применительно к теме исследования остановим свое внимание на тех основных причинах, повышенное криминогенное влияние которых доказано и подтверждено материалами многочисленных научных исследований. В их числе:

— социально-демографические причины (доминирование в армейской среде лиц мужского пола 18 — 30 лет, которым в отличие от женщин традиционно свойственна большая криминальная активность¹);

— нравственно-психологические причины (распространение наркотиков в подростково-молодежной среде). В настоящее время наркотики становятся частью молодежной субкультуры, компонентом общения в подростково-молодежной среде, постепенно заменяя алкоголь, как один из атрибутов развлечений молодежи. По данным Росстата, за последние пять лет на 100 000 детей в возрасте до 14 лет ежегодно берется под наблюдение в среднем 15 пациентов с диагнозом «наркомания», установленным впервые; общая численность таких пациентов, состоящих на учете в лечебно-профилактических организациях с диагнозом «наркомания», составляет 160 человек. У несовершеннолетних 15 — 17 лет эти показатели значительно выше (соответственно 363 и 679 человек). Среднее значение численности 15 — 17-летних пациентов, состоящих на профилактическом учете в связи с употреблением психоактивных веществ, достигает 17 тыс. человек. В результате в ежегодном докладе о наркоситуации в Российской Федерации отмечается, что незаконное потребление наркотиков негативно воздей-

ствует и на обороноспособность страны. Так, в 2016 г. число граждан, освобожденных от призыва на военную службу в связи с немедицинским потреблением наркотиков, составило 1230 человек. При проведении медико-психологического обследования и социально-психологического изучения граждан, призванных на военную службу в 2016 г., выявлено 4 097 военнослужащих, имевших опыт потребления наркотиков²;

— правовые причины (сложные законодательные конструкции составов преступлений против военной службы приводят к ошибкам при квалификации исследуемого вида преступлений. В результате нарушается принцип неотвратимости ответственности).

В то же время на преступное поведение лиц, совершающих преступления против военной службы, оказывают воздействие и иные криминогенные факторы, в том числе противоречия в распределительных отношениях, ослабление социальных институтов общества, снижение культуры, проповедь культа денег и т.д. Следовательно, преступления против военной службы обусловлены как общесоциальными, так и специально-криминологическими причинами.

Таким образом, реализуемая субъектами профилактики совокупность мер предупреждения преступлений против военной службы повлекла значительное снижение показателей регистрируемой преступности, однако достаточно высокие показатели ее латентности свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования профилактической деятельности с учетом причин преступности против военной службы и механизма ее детерминации.

Библиография

1. Афанасьева, О. Р. Криминология: учебник и практикум / О. Р. Афанасьева, М. В. Гончарова, В. И. Шиян. — М., 2017. — 360 с.
2. Афанасьева, О. Р. Роль общественных организаций в борьбе с насильственной преступностью и минимизации ее социальных последствий / О. Р. Афанасьева // Уголовная

¹ Личностные характеристики преступников: монография / Ю. М. Антонян [и др.]. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 12 — 53.

² Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2016 году. М.: Государственный антинаркотический комитет, 2017. С. 4 — 6, 11 — 12.

ответственность и наказание: сб. мат-ов Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти В. А. Елеонского и Н. А. Огурцова / под ред. В. Ф. Лапшина. — Рязань, 2017. — С. 194 — 200.

3. Борисенко, В. Повысить ответственность за преступления против военной службы / В. Борисенко // Российская юстиция. — 2002. — № 6. — С. 52 — 53.

4. Борисов, А. В. К вопросу о предупреждении должностных преступлений, совершаемых в сфере здравоохранения / А. В. Борисов // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. — 2015. — № 4 (10). — С. 39 — 42.

5. Глухов, Е. А. Главное и второстепенное при оценке деятельности военнослужащего: постановка проблемы / Е. А. Глухов, В. М. Корякин // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 17 — 24.

6. Доклад о наркоситуации в Российской Федерации в 2016 году. — М.: Государственный антинаркотический комитет, 2017.

7. Кузнецова, Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации / Н. Ф. Кузнецова. — М., 1984. — 200 с.

8. Личностные характеристики преступников: монография / Ю. М. Антонян [и др.]. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 311 с.

9. Мальков, С. М. Содержание объекта преступления против военной службы и его значение для систематизации главы 33 Уголовного кодекса Российской Федерации // Современное право. — 2017. — № 8. — С. 78 — 83.

10. Международный союз криминалистов. Третий съезд русских криминалистов в Москве (4, 5, 6 и 7 апреля 1901 г.) // Приложение к № 10 Журнала Министерства юстиции (декабрь 1901 г.). — СПб. : Сенатская типография, 1901.

11. Оноколов, Ю. П. Осуществление деятельности по предупреждению преступности в армии требует учета латентных преступлений / Ю. П. Оноколов // Военно-юридический журнал. — 2011. — № 3. — С. 15 — 19.

12. Петухов, Н. А. Некоторые аспекты криминологической характеристики насильственных преступлений против личности, совершаемых военнослужащими / Н. А. Петухов, Д. С. Чукин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2007. — № 4 (36). — С. 151 — 158.

13. Эминов, В. Е. Преступность военнослужащих (исторический, криминологический, социально-правовой анализ) : монография / В. Е. Эминов, И. М. Мацкевич. — М., 1999. — 260 с.

Crimes against military service: condition, dynamics, structure and reasons

© Afanasyeva O. R.,

associate Professor at the Criminal Law, Criminal Process and Criminalistics, of Law Institute of the Russian university of transport (MIIT), Doctor of Laws, Associate Professor

© Shiyon V. I.,

of Law Institute of the Russian university of transport (MIIT) Masters of Laws, Associate Professor

Summary. On the basis of official statistical data of the FSI "GIAC of the Ministry of Internal Affairs of Russia" the criminological aspects of the condition, dynamics and structure of crimes against military service are represented in the article. Attention is paid to the level of crimes against military service and criminal activity of the population (per 100 thousand). The main reasons are considered.

Key words: crimes against military service; criminological characteristics; qualitative and quantitative indicators of crime; the causes of crime; the structure of crimes against military service.

О необходимости освободить командование от несвойственных обязанностей по расследованию преступлений

© Глухов Е. А.,

полковник юстиции, кандидат юридических наук,
Санкт-Петербургский военный институт войск
Национальной гвардии

© Евстратова Ю. А.,

кандидат юридических наук, доцент, профессор
кафедры Санкт-Петербургского военного института
войск Национальной гвардии.

Аннотация. В статье анализируются нормы УПК РФ, касающиеся обязанности командования принимать участие в расследовании преступлений подчиненных. Авторы выявляют противоречия норм УПК РФ в указанной сфере отношений, указывают на некомпетентность воинских должностных лиц проводить следственные действия, на заинтересованность командования в сокрытии правонарушений и уменьшении преступных эпизодов. На основе изложенного вносится предложение исключить командиров воинских частей из перечня органов дознания.

Ключевые слова: дознание в Вооруженных Силах, расследование преступлений, подследственность, воинские преступления, неотложные следственные действия, военные следственные органы, доказательства с нарушением закона, несвойственные функции.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

"Беда, коль пироги начнёт печи сапожник,
А сапоги тачать пирожник,
И дело не пойдёт на лад.
Да и примечено стократ,
Что кто за ремесло чужое братья любит,
Тот всегда других упрямей и вздорней:
Он лучше дело всё погубит..."

И. А. Крылов

Должен ли командир воинской части¹ расследовать преступления, совершенные его подчиненными? — ответить на данный вопрос постараются авторы в настоящей статье. Причем имеется в виду не проведение административных расследований и разбирательств по проступкам подчиненных, а именно деятельность по установлению преступника, деятельность по наиболее тяжким по последствиям правонарушениям — по преступлениям.

¹ Здесь и далее в настоящей статье для краткости под командирами воинских частей будем понимать также командиров соединений, начальников воинских учреждений и гарнизонов.

Довольно распространенным и привычным является мнение, что да, командир воинской части вправе возбуждать уголовное дело и проводить предварительное расследование в отношении подчиненных военнослужащих. Такая практика действительно длительное время была распространена в Вооруженных Силах еще с царских времен.

Так, согласно Военно-судебному и Военно-морскому судебным уставам 1867 г. уголовное преследование военнослужащих возбуждалось исключительно военными начальниками, включая командира полка. Расследование здесь осуществлялось командованием в форме дознания. В ходе дознания военное начальство все нужные ему сведения собирало посредством розысков,

словесными расспросами, не делая ни обысков, ни выемок в домах. Однако, когда подозреваемый был застигнут при совершении преступления, а также когда до начала предварительного следствия следы преступления могли бы изгладиться, военное начальство заменяло следователя во всех следственных действиях, не терпящих отлагательства. По окончании как дознания, так и следствия по делу, подсудному полковому суду, а также когда дознание не назначалось, командир полка предавал лицо суду либо привлекал его к дисциплинарной ответственности¹.

В Красной Армии расследование преступлений военнослужащих в форме дознания также инициировалось по инициативе командиров либо военных комиссаров, для его проведения назначались подчиненные. Инструкция для производства дознания в военном и военно-морском ведомствах 1923 г. органами дознания в этих ведомствах определяла командиров и начальников отдельных воинских частей и учреждений, а также комиссаров при них. В последующем упоминание об органах дознания в войсках было включено и в УПК РСФСР.

В советское время органами дознания в Вооруженных Силах возбуждалось до 50 процентов всех уголовных дел, рассматриваемых органами военной прокуратуры. Кроме того, они производили отдельные следственные действия почти по каждому уголовному делу².

Современный УПК РФ не претерпел серьезных изменений в части отнесения военного командования к субъектам, участвующим в уголовном преследовании. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ в военных структурах к органам дознания по-прежнему относятся командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов. С 4 февраля 2014 г. этот перечень был расширен, полномочиями органов дознания стали наделены еще и начальники органов военной полиции.

Что такое орган дознания и для чего он предназначен? Ответ на данный вопрос содержится в п. 24 ст. 5 УПК РФ, согласно которому органы дознания — это государственные органы и должностные лица, уполномоченные осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия. В свою очередь, дознание — это форма предварительного расследования, осуществляемого дознавателем (следователем), по уголовному делу, *по которому производство предварительного следствия необязательно* (п. 8 ст. 5 УПК РФ).

Несмотря на некоторое противоречие между формулировками п. 24 и п. 8 ст. 5 УПК РФ в части того, кто же конкретно должен расследовать преступление (сам командир части как орган дознания, дознаватель или следователь), общий смысл приведенных выше определений из УПК РФ сводится к тому, что военное командование все же вправе осуществлять уголовное преследование, однако не по любому преступлению, а лишь по тому, при расследовании которого не обязательно проводить предварительное следствие.

Напомним: в соответствии с ч. 1 ст. 150 УПК РФ предварительное расследование преступлений производится в двух формах: в форме предварительного следствия и в форме дознания.

Согласно ч. 2 ст. 150 УПК РФ производство *предварительного следствия обязательно* по всем уголовным делам, за исключением уголовных дел о преступлениях, которые перечислены в части третьей той же статьи (их насчитывается более ста). Это некоторые преступления небольшой и средней тяжести. Расследование в форме дознания по таким делам заключается в том, что орган дознания, возбудив уголовное дело и руководствуясь правилами производства предварительного расследования, сам, без передачи дела следователю, полностью устанавливает все обстоятельства предмета доказывания и завершает уголовное дело самостоятельно. Материалы такого дозна-

¹ Топориков М. Л. Долгий путь армейского дознания // Прокурор. 2015. № 3. С. 78 — 83.

² Гребенников С. С. Полномочия военного следователя в советском уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВПА, 1968.

ния являются основанием для рассмотрения дела в суде¹.

Следует отметить, что в ч. 3 ст. 150 УПК РФ не приведено ни одно преступление из гл. 33 УК РФ (преступления против военной службы). Следовательно, дознание по преступлениям против военной службы не проводится, по данной категории преступлений необходимо проводить предварительное следствие. А это, в свою очередь, означает, что орган дознания — командир воинской части не должен и не имеет права проводить по указанной категории дел уголовно-процессуальные мероприятия (по крайней мере, по своей инициативе). Поэтому существующая в войсках практика именовать дознанием деятельность командира воинской части или дознавателя, связанную с оформлением документов по воинским преступлениям, в настоящее время уже не соответствует действительности.

Кто же все-таки должен расследовать преступления против военной службы?

Правилам определения подследственности расследования уголовных дел посвящена ст. 151 УПК РФ. Согласно ч. 2 названной статьи предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 332 — 352 УК РФ (преступления против военной службы), производится следователями Следственного комитета Российской Федерации (не органом дознания и не дознавателем).

Кроме того, как и любое государственное должностное лицо, юрисдикция командира воинской части ограничена территорией своей воинской части и распространяется лишь на подчиненных. Сказанное означает, что командир воинской части не должен пытаться расследовать всё подряд. В частности, он не должен пытаться совершать любые процессуальные действия по расследованию преступлений, ему не подведомственных, т.е. совершенных за пределами его воинской части или не подчиненными ему лицами.

Как правило, на территории воинской части действует пропускной режим. Доступ на территорию военного объекта (воинской части) посторонних, не проходящих военную службу в ней военнослужащих и не работающих в ней лиц гражданского персонала, закрыт. Поэтому при обычных условиях на территории воинской части находятся только специальные субъекты — подчиненный командиру данной воинской части личный состав (военнослужащие и лица гражданского персонала). Возможно нахождение и не подчиненных командиру военнослужащих, и гражданского персонала других военных организаций, но опять-таки, относящиеся к личному составу военных организаций. Из этого правила, конечно, могут быть исключения, но они довольно редки (например, в воинскую часть для встречи с солдатом прибыл его родственник или к должностным лицам воинской части приехали представители энергообеспечивающих организаций).

Авторы пытаются сказать о том, что в расположении военной организации обычно находятся лишь военнослужащие и гражданский персонал. А в соответствии с подп. «в» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ предварительное следствие о преступлениях, совершенных военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении части, соединения, учреждения, гарнизона, а также о преступлениях, совершенных в отношении указанных лиц в связи с их служебной деятельностью производится также *следователями Следственного комитета*. Даже дознание в отношении специальных субъектов проводится следователями, а не органами дознания.

В итоге получаем, что если на территории воинской части преступление совершает военнослужащий или гражданский работник воинской части, то, несмотря на наличие полномочий органа дознания, расследование данного преступления все равно не отнесено к компетенции командира воинской части. То же самое можно сказать и

¹ Безлепкин Б. Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / 14-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017.

в случае, если преступление совершается в отношении подчиненных командиру военнослужащих и гражданских лиц в связи с их служебной деятельностью. А учитывая то, что посторонних лиц на территории воинской части быть не должно априори, можно сделать вывод, что командир воинской части практически никогда не является надлежащим субъектом, проводящим расследование уголовного дела. Даже если на территории воинской части произошло преступление, совершенное посторонним лицом, то его расследование должны заниматься все равно органы полиции или следователи Следственного комитета, а не командование.

И такой подход считаем оправданным, поскольку иначе происходит смешение двух различных направлений деятельности: правоохранительной и военной. И в той, и в другой сфере есть свои специалисты, свои специально созданные для выполнения таких разных функций органы, свои механизмы реализации полномочий. Полагаем, что каждый должен заниматься тем, для чего изначально предназначена его должность: командир воинской части — вопросами защиты Отечества от внешних угроз, правоохранители (следователи, оперуполномоченные, криминалисты) — изобличением преступника.

Кроме того, глупо и нелогично доверять проведение уголовно-процессуальных мероприятий лицу, не имеющему юридического образования — командиру воинской части, отвлекая его от мероприятий боевой подготовки. Да еще при наличии специально предназначенной для расследования преступлений военнослужащих и гражданского персонала органа — Следственного комитета.

Однако при изучении ст. 157 УПК РФ выявляется некая коллизия законодательства. Так, согласно ч. 1 упомянутой нормы права на орган дознания возложена обязанность при наличии признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно, в пределах своей компетенции и в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ, возбуждать уголовное дело и производить неотложные следственные дей-

ствия. Далее УПК РФ конкретизирует: неотложные следственные действия командиры воинских частей производят по уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, а также лицами гражданского персонала в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или в расположении части (п. 4 ч. 2 ст. 157 УПК РФ).

Таким образом, заниматься именно расследованием преступлений командиры воинских частей не вправе, а вот производить некие следственные действия, названные законодателем неотложными, — обязаны. Причем перед производством неотложных следственных действий командир обязан возбудить уголовное дело, о чем составляется соответствующее постановление.

Попробуем установить, что понимается под неотложными следственными действиями.

УПК РФ не приводит перечень неотложных следственных действий, по-видимому, отдавая данный вопрос на усмотрение самого лица, вынужденного их проводить. П. 19 ст. 5 УПК РФ лишь определяет цель производства неотложных следственных действий — это фиксация следов преступления, а также доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования.

В теории уголовно-процессуального права под неотложными следственными действиями понимаются обязательные, незамедлительные, не терпящие отлагательства следственные действия, промедление с производством которых может затруднить либо вообще исключить возможность предотвращения или пресечения преступления, а равно обнаружение и закрепления следов преступления¹. Критерием неотложности служит опасность утраты или деформации доказательств, сокрытия лиц, подозреваемых в преступлении.

Как показывает практика, незамедлительно проводятся такие следственные действия, как выемка, обыск, освидетельство-

¹ Куклин В. И. Неотложные следственные действия. Казань. 1967. С. 167.

вание, осмотр места происшествия, осмотр трупа, допрос подозреваемого. Зачастую необходимо проводить такие следственные действия, благодаря которым может быть получен большой объем информации, например, допросы потерпевшего, свидетеля, поскольку допускается возможность того, что они могут забыть детали преступления, переехать в другой населенный пункт и т.п.¹

После производства неотложных следственных действий и не позднее 10 суток со дня возбуждения уголовного дела командир воинской части направляет уголовное дело через военного прокурора руководителю военного следственного органа в соответствии с п. 3 ст. 149 УПК РФ, о чем выносится соответствующее постановление.

Следовательно, в течение 10 суток командир воинской части де-факто может участвовать в расследовании преступления, однако, не имея при этом полномочий на проведение оперативно-розыскных мероприятий².

Возникает резонный вопрос: а почему уголовное дело в отношении военнослужащего, лица гражданского персонала воинской части или даже просто по факту преступления на территории воинской части не может возбудить следователь военного следственного управления и сам проводить по нему необходимые процессуальные действия? Вопрос тем более актуальный в связи с тем, что надлежащий субъект расследования преступления — руководитель военного следственного органа узнает о преступлении практически немедленно.

В соответствии со ст. 77 и 79 УВС ВС РФ любой командир обязан незамедлительно докладывать обо всех преступлениях и происшествиях в подчиненной воинской

части (подразделении) непосредственному начальнику, а командир воинской части, кроме того, незамедлительно уведомлять военного прокурора, руководителя военного следственного органа Следственного комитета Российской Федерации и органы военной полиции.

Подводя итог настоящей статье, напомним вкратце основные ее положения:

1. На территории воинской части практически не может быть посторонних лиц, а расследование преступлений в отношении военнослужащих и лиц гражданского персонала (либо в отношении них) возложено на военные следственные органы.

2. Руководитель военного следственного органа практически сразу после обнаружения командованием преступления или происшествия на территории воинской части о нем узнает из официального сообщения командира.

3. Но неотложные следственные действия по такого рода преступлениям все равно должен проводить совсем не компетентный в данных вопросах командир воинской части или назначенный им внештатный дознаватель.

Считаем указанный выше процесс не отвечающим требованиям действительности и нуждающимся в пересмотре правового регулирования. Полагаем, что, получив от командира воинской части уведомление о преступлении, руководитель военного следственного органа должен поручить по данному факту подчиненному ему следователю проведение уголовно-процессуальной проверки. С этого момента орган дознания и дознаватель имеют право выполнять какие-либо действия в рамках уголовно-процессуальной проверки только по письменному поручению следователя³. А необходимость в проведении неотложных след-

¹ Плеснева Л. П., Унжакова С. В. Понятие неотложных следственных действий // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2015. № 3. С. 18 — 22.

² Исчерпывающий перечень органов, имеющих полномочия проводить оперативно-розыскные мероприятия, приведен в ст. 13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности». В указанном перечне отсутствуют должностные лица Вооруженных Сил (кроме органов внешней разведки), Росгвардии, ГУСЦ.

³ На практике же, военные следственные органы и органы военной прокуратуры, получив от командира воинской части сообщение о деянии с признаками преступления, не делают ничего, выжидая, когда к ним поступит постановление внештатного офицера-дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела или передаче сообщения о преступлении по подследственности.

ственных действий в этом случае отсутствует.

В настоящее время крайне маловероятна ситуация, когда у следователя военного следственного органа не было бы возможности лично прибыть на место происшествия и самому принимать процессуальные решения, оформлять документы. Сеть военных следственных органов разбросана по всей стране, да и сами штаты этих органов определяются в зависимости от численности войск на обслуживаемой территории. Поэтому следователь практически всегда имеет возможность воспользоваться автомобилем (вертолетом) и прибыть лично на место происшествия. Было бы на то желание руководства военного следственного отдела.

Это будет только способствовать интересам правосудия, поскольку командир воинской части с большей вероятностью допустит ошибку в составлении процессуального документа, нежели следователь. В результате велика вероятность исключения такого документа из доказательственной базы и затруднение процесса изобличения преступника в целом. Ведь согласно ч. 1 ст. 75 УПК РФ доказательства, полученные с нарушением требований данного Кодекса, являются недопустимыми. Недопустимые доказательства не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения, а также использоваться для доказывания любого из обстоятельств преступления.

Верховный Суд Российской Федерации по данному вопросу разъяснял, что доказательства должны признаваться полученными с нарушением закона, если при их собирании и закреплении были нарушены гарантированные Конституцией Российской Федерации права человека и гражданина или установленный уголовно-процессуальным законодательством порядок их собирания и закрепления, а также если собирание и закрепление доказательств осуществлено ненадлежащим лицом или органом либо в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами¹.

¹ П. 19 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами

Следует отметить, что косвенным подтверждением позиции авторов по данному вопросу является приказ Главного военного прокурора Российской Федерации от 21 марта 2003 г. № 55 «О подследственности уголовных дел». В нем указывается, что преступления, совершенные неустановленными лицами на территории (в расположении) воинской части, соединения, учреждения, *расследовать до установления виновного военным прокурорам*², осуществляющим надзор за исполнением законов на территории данной воинской части. При этом необходимо исходить из того, что территорией (расположением) воинской части, соединения, учреждения является обособленная охраняемая территория, на которой расположены штабы, казармы, парки с военной техникой, хранилища, склады и иные объекты, обеспечивающие непосредственную деятельность части, за исключением жилых домов, школ и иных объектов общего социально-культурного и бытового назначения³.

Изъятие у воинских должностных лиц уголовно-процессуальных функций позволит военному командованию сосредоточивать усилия на выполнении ими основных задач и устранить имеющиеся место сегодня противоречия между интересами военного командования и назначением уголовного судопроизводства⁴.

Наделение командира воинской части полномочиями проводить некие неотложные следственные действия приводит не только к тому, что процессуальные действия выполняет дилетант, но и к тому, что в большинстве случаев производящее такие действия лицо изначально не объективно. Командир воинской части заинтересован в минимально возможном количестве пре-

Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

² На момент издания данного приказа следователи входили в состав военных прокуратур.

³ Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Том 1. 2004 г.

⁴ Глухов Е. А. Из пушек по воробьям ... или о необходимости совершенствования уголовно-процессуальной деятельности военных органов дознания и внештатных дознавателей // Военное право. 2017. № 2. С. 142 — 152.

ступных эпизодов, ибо по количеству преступлений в воинской части оценивается и его служебная деятельность. В своем деле самому судьей быть нельзя, — говорится в старой русской пословице.

С декабря 2015 г. с командиров воинских частей были сняты некоторые полномочия органа дознания с отнесением их на органы военной полиции, однако это касается лишь командиров воинских частей Вооруженных Сил России. В иных федеральных органах исполнительной власти, в которых законом предусмотрено прохождение военной службы (ФСБ России, Росгвардия, ФСО России, СВР России) командиры воинских частей по-прежнему вынуждены заниматься несвойственной им деятельностью по расследованию преступлений подчиненных.

Библиография

1. Безлепкин, Б. Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 14-е изд., перераб. и доп. / Б. Т. Безлепкин. — М.: Проспект, 2017.
2. Глухов, Е. А. Из пушек по воробьям ... или о необходимости совершенствования уголовно-процессуальной деятельности военных органов дознания и внештатных дознавателей / Е. А. Глухов // Военное право. — 2017. — № 2. — С. 142 — 152.
3. Гребенников, С. С. Полномочия военного следователя в советском уголовном процессе : дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Гребенников. — М.: ВПА, 1968.
4. Куклин, В. И. Неотложные следственные действия / В. И. Куклин. — Казань. 1967.
5. Плесева, Л. П. Понятие неотложных следственных действий / Л. П. Плесева, С. В. Унжакова // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. — 2015. — № 3. — С. 18 — 22.
6. Топориков, М. Л. Долгий путь армейского дознания / М. Л. Топориков // Прокурор. — 2015. — № 3. — С. 78 — 83.

On the need to release the command from the untypical responsibilities for investigating crimes

© **Glukhov E. A.**,

Colonel of Justice, Candidate of Legal Sciences, St. Petersburg Military Institute of the National Guard;

© **Evstratova Yu.A.**,

Candidate of Law, Associate Professor, Professor of the St. Petersburg Military Institute of the National Guard

Abstract. The article analyzes the rules of the code of criminal procedure concerning the command duty to take part in the investigation of crimes of subordinates. The author reveals the contradictions of the norms of the criminal procedure code of the Russian Federation in the specified sphere of the relations point to the incompetence of military officials to conduct investigations in the interest of the command in the concealment of offences and reducing the criminal episodes. On the basis of the stated the proposal to exclude commanders of military units from the list of bodies of inquiry is made.

Key words: inquiry in the Armed Forces, investigation of crimes, investigation, military crimes, urgent investigative actions, military investigative bodies, evidence in violation of the law, unusual functions.

Реконструкция взрывного устройства по следам его взрыва на месте происшествия

© Колотушкин С. М.,

главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России, доктор юридических наук, профессор

© Лосева С. Н.,

старший научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы восстановления облика взрывного устройства по следам взрыва на месте происшествия. В рамках взрывотехнической экспертизы определяются массогабаритные характеристики взрывного устройства, его форма и положение относительно окружающих предметов в момент взрыва. В основу методики реконструкции боевой части взрывного устройства входит оценка координатного закона разлета первичных и вторичных осколков, размеры и форма бризантной зоны поражения, следы продуктов взрыва на месте происшествия.

Ключевые слова: взрывное устройство, осмотр места происшествия, осколочное поражение, бризантная зона поражения, химический состав взрывчатого вещества.

Рецензент — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

При проведении взрывотехнической экспертизы по факту взрыва, как правило, решается три вида задач: диагностические, идентификационные и ситуационные. В рамках решения ситуационных задач проводится реконструкция как самого взрывного устройства, так и условий, при которых произошел взрыв. Исследования по реконструкции касаются восстановления формы и массогабаритных параметров боевой части сработавшего взрывного устройства, а также его положения в момент взрыва. Исходными данными для подобной реконструкции являются следы как на месте взрыва, так и на предметах окружающей обстановки. Опыт подобных исследований позволил обобщить методические рекомендации и технологии подобной реконструкции. По нашему мнению, следует выделить пять последовательных этапов исследований:

1. Определение центра и эпицентра взрыва.

2. Анализ характера распределения осколочного потока.

3. Расчет формы боевой части взрывного устройства.

4. Определение состава и массы заряда взрывчатого вещества в боевой части взрывного устройства.

5. Расчет массогабаритных параметров взрывного устройства.

Центр взрыва может находиться над поверхностью, на поверхности и под поверхностью земли (грунта или другого материала). При взрыве над поверхностью земли (бетона, асфальта и т.п.) бризантная зона взрыва может не отразиться в виде разрушений или дробления преграды. При взрыве на поверхности или с некоторым заглублением, образуется воронка либо зона разрушения преграды, например, деревянных полов. Центр взрыва определяется по следам бризантного действия продуктов взрыва (воронка, зона локальных разрушений) (см. фото. 1).

Эпицентр взрыва определяется в тех случаях, когда взрыв произошел на некоторой высоте над землей. Перпендикуляр, опущенный из центра взрыва на плоскость грунта (иной преграды, например, асфальтированное покрытие дороги) именуется эпицентром взрыва. При срабатывании взрывного устройства над землей центр взрыва определяется путем визирования пробоев осколочных элементов боевой части на предметах окружающей обстановки (см. фото. 2).



Фото. 1. Центр взрыва находится в воронке на полевой дороге

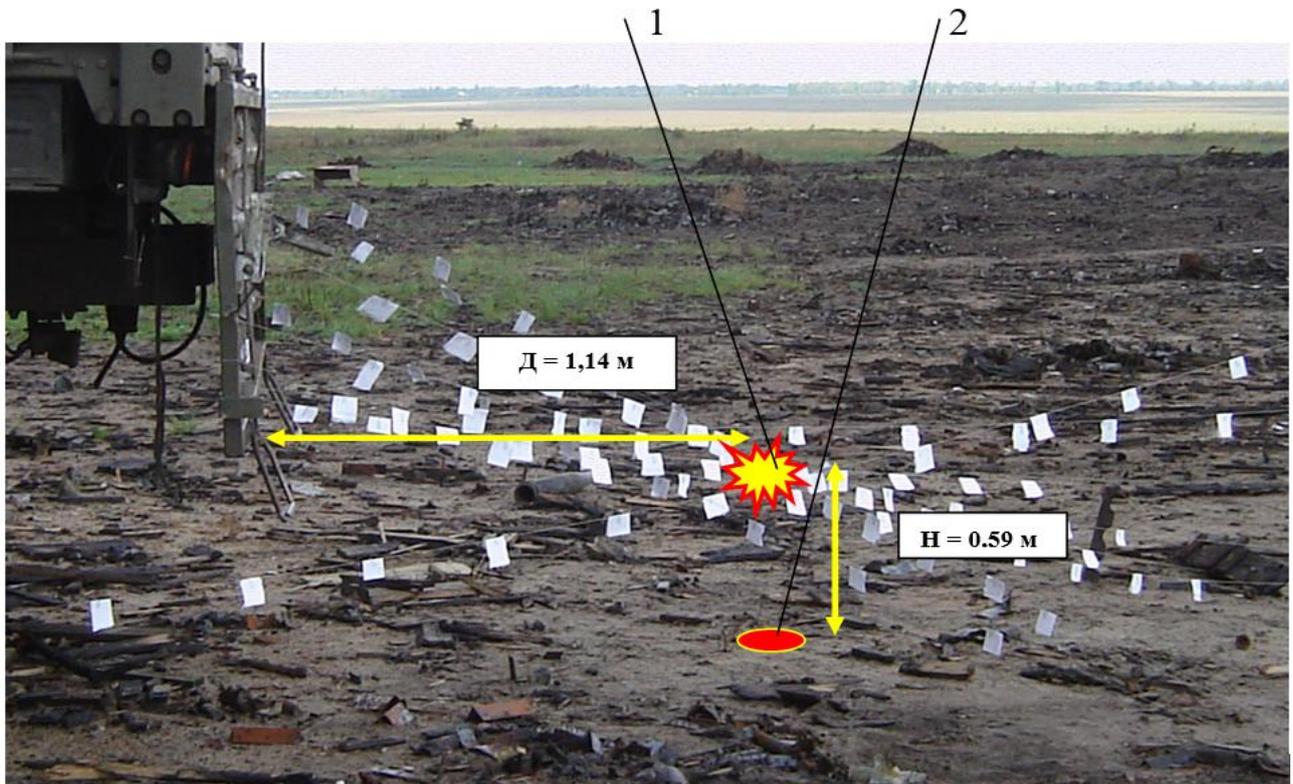


Фото. 2. Схема визирования по определению центра взрыва: 1 – центр взрыв; 2 – эпицентр взрыва; Д – дальность взрыва от заднего борта автомобиля – 1,14 м; Н – высота взрыва от поверхности грунта – 0,59 м.

Следует фиксировать все слепые и сквозные осколочные пробоины на объектах окружающей обстановки. Пробоины нумеруются по правилу: слева — направо и сверху — вниз, это позволяет рассчитывать координатный закон осколочного потока и определять форму боевой части.

Сферическое распределение пробоин указывает на то, что взорванная боевая часть взрывного устройства имела сферическую форму. Может выдвигаться версия о том, что боевая часть имела многогранную форму. Если в ходе осмотра установлено, что осколочные пробоины распределились на ограниченном по высоте и ширине

участке, то это свидетельствует о применении осколочной боевой части направленного поражения (см. фото. 3).

Определив центр взрыва, количество и характер распределения осколочных повреждений на предметах вещной обстановки, следует зафиксировать вертикальные и горизонтальные углы осколочного потока. При проведении расчетов за вершины указанных углов принимается центр взрыва, затем определяется сектор, в который попало 90 % осколков на данном участке. линейных величин, используются теодолиты и оптические дальномеры).



Фото. 3. Следы от воздействия осколочной боевой части направленного поражения

Для подобных измерений и расчетов, как правило, применяются инструментальные методы фиксации угловых и линейных величин. Для фиксации углов на предметах окружающей обстановки используются методы визирования, результаты оформляются в виде схем с радиальной системой координат (см. фото. 4). Определив значение вертикальных и горизонтальных углов

разлета осколков, устанавливается форма боевой части взрывного устройства. В качестве геометрических параметров рассчитываемой боевой части используются: для цилиндрической — соотношение диаметра к высоте цилиндра, для прямоугольной формы — соотношение сторон и высоты прямоугольника, для сферической — соотношение осей эллипса.

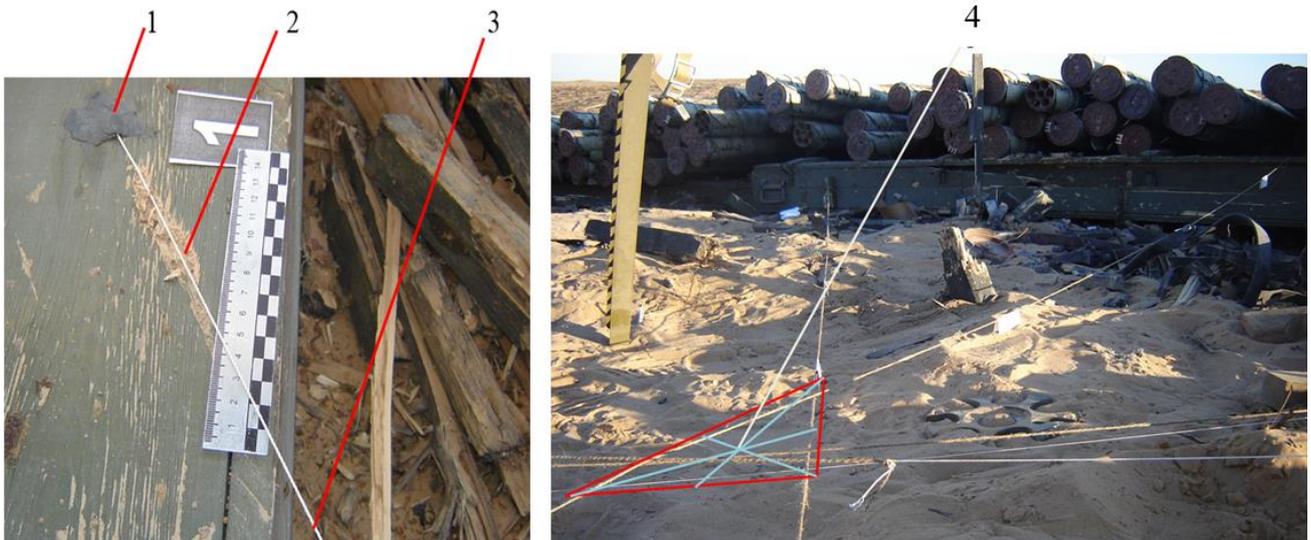


Фото. 4. Определение центра взрыва методом визирования: 1 – пластилин для крепления шпагата; 2 – след рикошета осколка разорвавшегося снаряда; 3 – шпагат; 4 – центр взрыва

Важным этапом в реконструкции взрывного устройства является определение состава и массы взрывчатого вещества, которое использовалось в боевой части. С этой целью используются методы тонкослойной, газовой и жидкостной хроматографии¹. Определив состав взрывчатого вещества, производится расчет его массы.

В настоящее время в экспертной практике применяется ряд методик по расчету заряда взрывчатого вещества по характеру разрушений различных преград, материалов и объектов. В основе подобных вычислений лежит расчетная оценка разрушений, проводимой энергией взрыва². На месте происшествия, связанного со взрывом, могут находиться различные объекты, подвергшиеся воздействию

бризантного действия взрыва или ударной волны.

Следует отметить, что в настоящее время методика реконструкции облика взрывного устройства оформлена в виде компьютерного алгоритма решения типовой задачи. Это позволяет использовать предложенную методику в режиме реального времени путем ввода исходных данных, полученных при осмотре места происшествия, связанного со взрывом. Расчет производится в цифровом формате с выдачей полученных результатов, как в числовом режиме, так и в графическом с контурной зарисовкой облика боевой части взрывного устройства.

Библиография

1. Агинский, В. Н. Высокочувствительный метод обнаружения непродетонировавших остатков взрывчатых веществ / В. Н. Агинский, Г. И. Сорокина, С. И. Тетерев // Экспертная практика. — 1981. — № 18. — С. 97 — 101.

2. Грапенков, Н. М. Определение местоположения заряда взрывчатого вещества по разрушениям элементов конструкции воздушного судна / Н. М. Грапенков, В. И. Козыренко, А. П. Кузьминцев // Экспертная практика. — 1981. — № 18. — С. 102 — 104;

3. Смолий, Н. И. Радиус разрушения остекления зданий при взрывах малых наружных зарядов / Н. И. Смолий, Я. И. Цейтлин, М. И. Ганопольский // Горный журнал. — 1975. — №1. — С. 56 — 59.

¹ Агинский В. Н., Сорокина Г. И., Тетерев С. И. Высокочувствительный метод обнаружения непродетонировавших остатков взрывчатых веществ // Экспертная практика. 1981. № 18. С. 97 — 101.

² Грапенков Н. М., Козыренко В. И., Кузьминцев А. П. и др. Определение местоположения заряда взрывчатого вещества по разрушениям элементов конструкции воздушного судна // Экспертная практика. № 18. 1981. С. 102 — 104; Смолий Н. И., Цейтлин Я. И., Ганопольский М. И. Радиус разрушения остекления зданий при взрывах малых наружных зарядов // Горный журнал. 1975. №1. С. 56 — 59.

Reconstruction of the explosive device in the Wake of its explosion on a scene

© Kolotushkin S. M.,

chief researcher PKU research Institute of the Federal penitentiary service of Russia, doctor of law, Professor.

© Loseva S. N.,

senior researcher PKU research Institute of the Federal penitentiary service of Russia

Annotation. The article deals with the issues of restoring the appearance of the explosive device in the Wake of the explosion at the scene. In the framework of the explosion examination, the mass-dimensional characteristics of the explosive device, its shape and position relative to the surrounding objects at the time of the explosion are determined. The basis of the method of reconstruction of the combat part of the explosive device is the assessment of the coordinate law of the flight of primary and secondary fragments, the size and shape of the blasting zone, traces of explosion products at the scene.

Key words: explosive device, inspection of the scene, fragmentation defeat, brisant zone of defeat, chemical composition of explosive substance.

Основную часть преступлений в войсках стали совершать военнослужащие-профессионалы

Оноколов Ю. П.,

кандидат юридических наук, судья в отставке,
полковник юстиции

Аннотация: в статье изложены динамика и тенденции преступности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, приведены конкретные данные о значительном увеличении в последние несколько лет доли осуждённых военнослужащих-профессионалов. Автором сделан вывод о том, что нужно улучшить качество и эффективность профилактики существенно возросшей преступности военнослужащих-профессионалов.

Ключевые слова: профилактика, преступность, военнослужащие-профессионалы, военнослужащие-контрактники.

Рецензент — О. В. Дамаскин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Как во время СССР, так и в первые 10 лет существования Российской Федерации, подавляющую часть преступлений совершали срочные служащие, что подтверждается исследованиями различных авторов, в том числе исследованиями С. М. Иншакова¹, И. М. Мацкевича² и А. И. Хомякова³. Из исследований названных авторов также усматривается, что в периоды нестабильности в обществе возрастает преступность как среди гражданских лиц, так и воинской среде.

В период становления Российской Федерации такая нестабильность способствовала увеличению злоупотреблений должностными полномочиями со стороны воинских должностных лиц.

В последние годы стало крайне затруднительно быстро и реально наложить дисциплинарное взыскание в виде дисциплинарного ареста на гауптвахте (из-за сложности оформления документов и необходимости вынесения судебного постановления), стало гораздо сложнее применить реальное

наказание в виде содержания в дисциплинарной воинской части (ДВЧ), что связано со значительным сокращением количества этих частей и их удалённым местонахождением, а также с сокращением срока военной службы по призыву (к примеру, в 1999 г. к 24,54 % осуждённых военнослужащих было применено наказание в виде содержания в ДВЧ, а в 2015 году — только к 1,8 %⁴).

Названные обстоятельства способствовали увеличению количества применения физической силы со стороны офицеров, прапорщиков и сержантов, проходивших службу по контракту, что обычно является превышением должностных полномочий и с 1997 г., после принятия УК РФ, квалифицируется по общеуголовной ст. 286 УК РФ.

Основные тенденции преступности в военной составляющей России относительно точно можно проследить по некоторым открытым сведениям о судимости военнослужащих, составляемым в военных судах, тем более что подавляющее количество возбужденных уголовных дел поступает именно в суд, и только суд может признать, со-

¹ Иншаков С. М. Системное воздействие на преступность в Вооружённых Силах России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 21 — 29.

² Мацкевич И. М. Преступность военнослужащих (криминологические и социально-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 354.

³ Хомяков А. И. Преступления против порядка подчинённости и воинских уставных взаимоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 52, 247.

⁴ Обзор судебной работы военных судов гарнизонов и объединений за 1999 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2000. С. 8; Обзорная справка о судебной работе военных судов по рассмотрению уголовных дел за 2015 г. Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации. М., 2016. С. 6.

вершил военнотружущий преступление либо в его действиях отсутствует состав того или иного преступления, а также определить окончательную квалификацию содеянного тем либо иным военнотружущим.

Постоянный и многолетний, с 1998 по 2009 г., рост судимости за злоупотребления и превышения должностными полномочиями, которые в основном совершались воен-

	1998 (%)	1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)
Злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ)	1,1	0,8	0,58	0,98	1,16	1,63	1,19	1,52	2,14	2,49	2,5	2,9
Превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ)	14,77	14,46	15,75	15,78	21,71	28,9	32,1	27,9	26,9	22,9	22,6	23,2

Примечание: таблица составлена по данным источников: Обзор судебной работы гарнизонных военных судов за 2005 год. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2006. С. 1 — 5; Обзор судебной работы гарнизонных военных судов за 2002-2003 годы. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2004. С. 1 — 4; Обзорные справки о судебной работе гарнизонных военных судов за 2007 г., 2009 г., 2010 г. Военная коллегия Верховного Суда РФ, - М., 2008, 2010, 2011. С. 1 — 4.

Из приведённых данных следует, что удельный вес военнотружущих, осуждённых за превышение должностными полномочиями, с 1998 по 2009 г., возрос примерно в 1,5 раза: с 14,77 % в 1998 г. до 23,2 % в 2009 г., а за злоупотребление должностными полномочиями увеличился примерно в 2,5 раза: с 1,1 % в 1998 г. до 2,9 % в 2009 г.

В последующие годы удельный вес превышений и злоупотреблений должностными полномочиями не уменьшился и продолжал

	2010	2011	2012	2013	2015
Должностные преступления (ст. 285, 286 УК РФ), но в основном — ст. 286 УК РФ (т.е. превышение должностных полномочий)	13,6 %	13,6 %	17,2%	16,8%	13,4 %

Сведения о количестве и удельном весе тех либо иных категорий военнотружущих, проходящих службу в различных структурах военной составляющей России являются секретными. Однако не секрет, что в предшествовавшее десятилетие количество военнотружущих «профессионалов» было несущественно менее числа «срочнослужащих» (сначала — из-за необоснованно «раздутых» штатов офицерских должностей и тысяч офицеров и

нослужащими — «профессионалами», хорошо виден из таблицы, составленной автором на основании обзоров и обзорных справок Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации (в таблице указан удельный вес названных преступлений в структуре судимости только за общеуголовные преступления):

находиться на достаточно высоком уровне.

Это наглядно видно из таблицы, составленной автором в соответствии с обзорными справками Судебной коллегии по делам военнотружущих Верховного Суда Российской Федерации, в которой процентное соотношение указано по отношению ко всем осуждённым военнотружущим (как за общеуголовные, так и воинские преступления, процентное соотношение которых в последние годы было часто почти одинаковым):

прапорщиков, находившихся за штатом годами из-за необеспечения жильём и по другим причинам, а в последующем — вследствие сокращения должностей прапорщиков и офицеров, проходивших службу в различных штабах, на хозяйственных, финансовых, медицинских, юридических и иных «небоевых» должностях).

С начала 2000-х годов начался стабильный рост преступности военнотружущих-

«профессионалов». Об этом говорит, например, то, что в 2005 г., при общем росте судимости военнослужащих на 6 % рост судимости офицеров (по сравнению с предыдущим годом) составил 12 %. Между тем в 1991 г., когда войск в стране было в три раза больше, офицерская судимость была в три раза меньше. Если в 1991 г. было осуждено 579 офицеров, то в 2005 г. их осуждено 1998 человек. Каждый восьмой осужденный в 2005 г. военнослужащий был офицер (т.е. около 12,5 % от всех осужденных военнослужащих), причем 40 % от всех осужденных офицеров — это старшие офицеры¹.

Что касается офицеров, «костяка» армии, то в 1999 г. офицерская судимость была меньше, чем в 2005 г. Если в 1999 г. из числа военнослужащих 9,98 % были офицеры, то в 2015 г. офицеры стали составлять 23,35 % от всех осужденных военнослужащих².

До начала первого десятилетия XXI в. уклонения от военной службы, в подавляющем большинстве, совершали военнослужащие, проходящие службу по призыву³.

К концу первого десятилетия XXI в. состав осужденных военнослужащих, в том числе и за уклонения от прохождения военной службы, существенно изменился. Основную часть преступлений, в том числе и уклонений от прохождения военной службы, стали совершать в основном военнослужащие-«профессионалы», т.е. проходящие военную службу по контракту.

Так, в 2010 г. всеми военнослужащими совершено 2 668 уклонений от военной службы, 1 894 из которых (70,9 %) было со-

вершено военнослужащими, проходящими службу по контракту. В основной же военной составляющей России, в Вооружённых Силах Российской Федерации, в 2010 г. из числа осужденных за уклонения от военной службы 92,4 % составляли военнослужащие, проходившие службу по контракту, т.е. «профессионалы»⁴.

Вышеизложенные данные свидетельствуют о ненадлежащем подборе кандидатов для прохождения военной службы по контракту, а также о слабой правовоспитательной работе, проводимой с военнослужащими-профессионалами.

Вместе с тем представляется, что как ранее, так и в настоящее время значительная часть совершаемых военнослужащими преступлений остаётся латентной, чему, помимо прочего, способствует закрытость сведений о преступности военнослужащих, а также отсутствие единого учёта преступлений, совершаемых в войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Например, из информационно-аналитического доклада «Состояние законности и правопорядка и работа органов прокуратуры. 2008 год» усматривается, что в 2008 г. органами военной прокуратуры выявлено 7 408 нарушений закона в сфере коррупционных проявлений в деятельности воинских должностных лиц; учтено 2 323 преступления коррупционной направленности, причём всего офицерами совершено 4 773 преступления (т.е. 64,4 %), а офицерами Вооружённых Сил Российской Федерации — 4 159⁵. По данным же Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации в 2008 г. за все преступления осуждено 1 974 офицера⁶.

¹ Толкаченко А. А. Военные суды: итоги 2005 года и перспективы // Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации. 2006. 26 февраля.

² Обзор судебной работы военных судов гарнизонов и объединений за 1999 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2000. С. 5; Обзорная справка о судебной работе военных судов по рассмотрению уголовных дел за 2015 г. Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации. М., 2016. С. 4.

³ Волчок В. Г. Преступность военнослужащих как объект комплексного криминологического исследования // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2005. № 2. С. 9.

⁴ Обзорная справка рассмотрения военными судами уголовных дел об уклонении от прохождения военной службы военнослужащими, проходящими военную службу по контракту. М., 2011. С. 1.

⁵ Дамаскин О. В., Рыбчинский А. И. Законность в Вооружённых Силах Российской Федерации: состояние и проблемы // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 5. С. 7 — 12.

⁶ Интервью с зам. председателя Верховного Суда РФ — председателем Военной коллегии Хомчиком В. В. // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 7. С. 2 — 6.

Указанные статистические данные, по нашему мнению, свидетельствуют не только о различных подходах к статистике и учёту преступлений различных ведомств, но и о наличии значительного количества латентных преступлений, которые, безусловно, следует выявлять с целью обеспечения принципа неотвратимости уголовной ответственности и уголовного наказания за совершение преступлений.

В то же время в конце второго десятилетия существования Российской Федерации были предприняты достаточно эффективные меры противодействия преступности в воинской среде. Это привело к значительному уменьшению количества военнослужащих, привлечённых к уголовной ответственности, о чём свидетельствует сле-

дующее.

С 2009 до 2015 г. общая численность военнослужащих была приблизительно одинаковой и в Вооружённых Силах Российской Федерации составляла около 1 млн. человек. При этом общее количество осуждённых военнослужащих уменьшилось почти вдвое, с 10348 человек в 2009 г. до 5 577 военнослужащих в 2015 г., что говорит об улучшении правопорядка в войсках.

Сведения об уменьшении зарегистрированной преступности в Вооружённых Силах Российской Федерации усматривается из нижеследующей таблицы, составленной нами на основании исследований других авторов, а также общедоступных источников информации:

Годы	Примерная численность военнослужащих в ВС РФ (млн.)	Зарегистрировано преступлений военнослужащих	Примерное количество осужденных военнослужащих	Разница	Разница в %
1986	-	26 354	-		
1987	-	23 226	-		
1988	-	19 597	-		
1989	-	20 670	-		
1990	3,5	27 796	-		
1991	3,5	31 260	-		
1992	3,0	24 129	11218	12911	- 54 %
1993	-	19 149	10731	8418	- 44 %
1994	-	15 196	9525	5671	- 37 %
1995	-	17 563	9041	8522	- 49 %
1996	2,4	17 233	10041	7192	- 42 %
1997	-	15 583	10177	5406	- 35 %
1998	1,9	16 244	9586	6658	- 41 %
1999	-	16 365	9688	6677	- 41 %
2000	1,5	15 978	9254	6724	- 42 %
2001	-	16 186	9839	6347	- 39 %
2002	1,2	15 867	-		
2003	1,0-1,1				
2009	примерно 1,1		10348		
2010	примерно 1,0		9012		
2012	примерно 1,0		5496		
2013	примерно 1,0		4834		
2014	примерно 1,0		5133		
2015	примерно 1,0		5577		
2016	примерно 1,0		5281		

Примечание: таблица составлена на основании данных следующих источников: Лунеев В. В. Преступность XX века. М.: Норма, 1997, С. 401 — 402. (Данные за 1997 — 1998 гг. подсчитаны Мацкевичем И. М.); Лунеев В. В. Преступность XX века / Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005 С. 257 — 758; Хомяков А. И. Преступления против порядка подчинённости и воинских уставных взаимоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 52, 247; Яковлев А. В. Предупреждение преступлений с неосторожной формой вины, совершаемых военнослужащими : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2003. С. 74 — 75, 202 — 203; Шикалова О. В. Социальное содержание «нового облика» Вооружённых Сил Российской Федерации // Право в Вооружённых Силах — военнопредварительное обозрение. 2009. № 7. С. 90 — 91; Мацкевич И. М. Преступность военнослужащих // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2002. № 2. С. 90.

Из приведенных сведений усматривается, что пик преступности военнослужащих Российской Федерации имел место примерно в 2009 — 2010 гг., поскольку при постоянном снижении количества зарегистрированных преступлений максимальное количество военнослужащих, признанных виновными и осужденными военными судами, имело место именно в 2009 — 2010 гг. (соответственно, 10 348 и 9 012 военнослужащих).

В последующие годы, несмотря на то, что численность военнослужащих была приблизительно одинаковой, количество осужденных военнослужащих стабильно уменьшалось и в 2015 г. составило 5 577 человек.

То есть общее количество осужденных военнослужащих уменьшилось почти вдвое. Это свидетельствует о большом снижении и

о некоторой минимизации преступности военнослужащих, а особенно — «срочнослужащих», поскольку количество таких осужденных уменьшилось более чем в два раза (хотя их общее количество уменьшилось не столь существенно).

Что касается структуры судимости за основные преступления, совершавшиеся военнослужащими в 2010 — 2016 гг., то она хорошо видна из таблицы, составленной автором на основании обзоров и обзорных справок Военной коллегии (с февраля 2014 г. — Судебной коллегии по делам военнослужащих) Верховного Суда Российской Федерации (в таблице указано процентное отношение военнослужащих, осужденных за основные виды преступлений к числу военнослужащих, осужденных за все виды преступлений, то есть как за воинские, так и общеуголовные преступления):

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Уклонения от военной службы (ст. 337 – 339 УК РФ)	28,1 % (2668 чел., в т.ч. по контракту – 1894 чел. 70,9 %)	20,2 % (дезертирство – 11,1 %)	18,5 %	17,8 %	20,55 % 1055 чел.	19,2 % 1070 чел.	19,97 % 1055 чел.
Хищения (ст. 158 – 164) УК РФ	16,7 % 1578 чел.	20,3 %	19,7 %	21,0 % 1023 чел.	24,9 % 1280 чел.	22,1 % 1230 чел.	18,1 % 956 чел.
Должностные преступления (ст. 285, 286), в основном – ст. 286, т.е. превышение должностных полномочий	13,6 %	13,6 %	17,2 %	16,8 % 413 чел.	13,2 % 677 чел.	13,4 % 749 чел.	12,5 % 660 чел.
Незаконный оборот наркотических средств (ст. 228 – 234 УК РФ)			6,0 %	7,74%	10,19 % 523 чел.	9,9 % 553 чел.	8,31 % 439 чел.

В 1999 г., после относительной стабилизации правопорядка в стране и в её военной составляющей, когда в войсках уже получило достаточно широкое распространение прохождение солдатами и сержантами службы по контракту (что заменило ранее существовавшую службу сверхсрочников) и количество военнослужащих-«профессионалов» было несущественно меньше числа «срочнослужащих», общее количество осужденных военнослужащих состояло из:

81,48 % «срочнослужащих», 18,52 % «профессионалов» (из них: 9,98 % — офицеры, 4,75 % — прапорщики, 3,75 % — солдаты и сержанты — «контрактники»)¹.

В 2015 г. общее количество осужденных военнослужащих состояло из: 26,17 % «срочнослужащих», 73,83 %

¹ Обзор судебной работы военных судов гарнизонов и объединений за 1999 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2000. С. 5.

«профессионалов» (из них: 9,98 % — офицеры, 23,35 % — прапорщики, 6,34 % — солдаты и сержанты — «контрактники»).

То есть с 1999 до 2015 г. удельное соотношение осуждённых военнослужащих увеличилось: профессионалов — почти в 4 раза, офицеров — примерно в 5 раз, солдат и сержантов-контрактников — в 12 раз.

Таким образом, в последние годы стало стабильно велико количество осуждённых военнослужащих-«профессионалов», кото-

рых стало осуждаться больше «срочнослужащих».

Конкретные сведения, свидетельствующие о достаточной большой судимости военнослужащих-«профессионалов», можно наглядно увидеть из таблицы, составленной автором исходя из содержания обзоров и обзорных справок Военной коллегии (с февраля 2014 г. — Судебной коллегии по делам военнослужащих) Верховного Суда Российской Федерации:

Годы	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всего осуждено в/служащих (примерно)	10348	9012		5496	4834	5133	5255	5281
Осуждено срочно-служащих	3604 35%	4059 45%		2523 45,9%	1962 40,6%	1365 26,6%	1375 26,17 %	
Осуждено в/сл-х-профессионалов	6744 65 %	4955 55 %		2973 54,1 %	2872 59,4 %	3768 73,4 %	3880 73,83 %	
Из них:								
Офицеров	1914 18,5 %	1614 17,9 %	1605	1282 23,3 %	1156 24 %	1259 24,5 %	1227 23,35 %	
Старших офицеров		748		493	390	427	421 8 %	
Младших офицеров		866			766	832	806 15,34 %	
Прапорщиков (мичманов)	685 6,5%	565 6,4%		472 8,6%	351 7,2%	352 6,9%	333 6,34 %	
Рядовых и сержантов по контракту	4145 40%	2774 30,7%		1219 22,2%	1365 28,2%	2157 42%	2320 44,15 %	

Примечание: таблица составлена на основании данных, содержащихся в следующих источниках: Обзорные справки о судебной работе гарнизонных военных судов за 2009 г., 2010 г. Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. М., 2008, 2010, 2011, 2012. С. 1 — 4; Обзорные справки о судебной работе военных судов по рассмотрению уголовных дел за 2013, 2014, 2015 гг. Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации. М., 2014, 2015, 2016. С. 2 — 5.

В 2009 г. было осуждено 10 348 военнослужащих, из которых 3 604 (35 %) — военнослужащие, проходившие службу по призыву, а 6 744 (65 %) — военнослужащие, проходившие службу по контракту, т.е. «профессионалы». В 2015 г. было осуждено почти в два раза меньше, лишь 5 255 военнослужащих, из которых 1 375 (26,17 %) — военнослужащие, проходившие службу по призыву, а 3 880 (73,83 %) — военнослужащие, проходившие службу по контракту. При этом доля осуждённых военнослужащих-призывников постоянно и стабильно уменьшалась, а доля осуждённых военнослужащих-профессионалов постоянно и

стабильно увеличивалась, поскольку удельный вес осуждённых «профессионалов» увеличился с 65 % в 2009 г. до 74 % в 2015 г.

Таким образом, хотя в указанный период, с 2009 по 2015 гг., количество военнослужащих-«профессионалов» если и было несущественно меньше числа «срочнослужащих», однако ежегодно «профессионалов» осуждалось больше, чем военнослужащих по призыву. Так, в 2009 г. «профессионалов» было осуждено почти в два раза больше, а в 2014 — 2015 гг. — почти в три раза больше, чем «срочнослужащих» (в основном за счёт осуждённых младших офи-

церов, а также солдат и сержантов-контрактников).

Данную тенденцию можно объяснить следующим. В последние годы количество лиц, призываемых на военную службу, постоянно уменьшилось, вследствие чего появилась возможность улучшить качество отбора граждан, призываемых в армию. Одновременно выполнялась поставленная государством задача увеличить число солдат и сержантов, проходящих службу по контракту (при этом «небоевые» должности офицеров и прапорщиков сокращались). Однако осуществлять качественный отбор солдат-контрактников не удавалось, чему, например, способствовало то, что первичное денежное довольствие солдата-контрактника составляло всего 17 400 руб. Что же касается младших офицеров, то, по нашему мнению, также нужно улучшить качество отбора, учитывать мотивированность поступающих в военно-учебные заведения. При этом и в войсках, и в военно-учебных заведениях целесообразно более качественно осуществлять правовоспитательную работу. Вместе с тем полагаем, что организовывать должное воспитание будущих военнослужащих нужно начинать с детских садов, общеобразовательных и профессиональных учебных заведений.

Таким образом, и офицеры, и прапорщики, и сержанты-контрактники, и рядовые-контрактники законом отнесены к категории военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. Именно их, «профессионалов», в последние годы осуждается значительно больше, чем военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и именно они составляют основную часть осуждённых военнослужащих.

Это, по нашему мнению, требует улучшения работы по подбору граждан, желающих проходить военную службу по контракту, надлежащего проведения правовоспитательной работы среди военнослужащих-«профессионалов», а также принятия

соответствующих мер по предупреждению преступлений среди военнослужащих, проходящих службу по контракту.

Также полагаем, что субъектам противодействия преступности в войсках нужно обратить внимание на необходимость улучшения качества и эффективности профилактики существенно возросшей преступности военнослужащих-«профессионалов», к которым относятся офицеры, прапорщики, сержанты и солдаты, проходящие военную службу по контракту.

Библиография

1. Волчок, В. Г. Преступность военнослужащих как объект комплексного криминологического исследования / В. Г. Волчок // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2005. — № 2.
2. Иншаков, С. М. Системное воздействие на преступность в Вооружённых Силах России : дис. ... д-ра юрид. наук / С. М. Иншаков. — М., 1997.
3. Кашуба, Ю. А. Воинская «неуставная» преступность: истоки, состояние, прогноз / Ю. А. Кашуба, А. П. Скиба // Российский криминологический взгляд. — 2006. — № 3.
4. Лунеев, В. В. Преступность XX века / В. В. Лунев. — М.: Норма, 1997.
5. Лунеев, В. В. Преступность XX века; изд. 2-е, перераб. и доп. / В. В. Лунеев. — М.: Волтерс Клувер, 2005.
6. Мацкевич, И. М. Преступность военнослужащих (криминологические и социально-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук / И. М. Мацкевич. — М., 2000.
7. Мацкевич, И. М. Преступность военнослужащих // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. — 2002. — № 2.
8. Хомяков, А. И. Преступления против порядка подчинённости и воинских уставных взаимоотношений : дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Хомяков. — М., 2002.
9. Шикалова, О. В. Социальное содержание «нового облика» Вооружённых Сил Российской Федерации / О. В. Шикалова // Право в Вооружённых Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 7.
10. Яковлев, А. В. Предупреждение преступлений с неосторожной формой вины, совершаемых военнослужащими : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Яковлев. — М., 2003.

The main part of the crimes in the troops began to be performed by military professionals

© Onokolov Yu. P.,

the candidate of Law, a retired judge, Colonel of Justice

Annotation. The article contains a brief description of the criminality of service members who serve under a contract, gives specific information about his significant increase in the last few years. The author concluded that military prosecutors should pay attention to counteracting the significantly increased crime rate of military professionals.

Key words: counteraction, increase in criminality, service members who pass military service on contract.

Доминирующее значение субъективной стороны в преступлении

© Суденко В. Е.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент
кафедры «Уголовное право, уголовный процесс
и криминалистика» Юридического института
Российского университета транспорта (МИИТ)

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы соотношения субъективной стороны преступления с другими институтами Общей части уголовного права. Анализируется соотношение субъективной стороны и соучастия в преступлении, а также при неоконченном преступлении. Показана взаимосвязь между субъективной стороной и причинной связью между деянием и его результатом. Делается вывод о главенствующей роли субъективной стороны.

Ключевые слова: состав преступления; субъективная сторона; соучастие; приготовление к преступлению; покушение на преступление; формы вины.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Осуществляя анализ состава преступления как основания для признания деяния преступлением, мы отдаём приоритет одному из его элементов — субъективной стороне преступления, ибо все другие обязательные элементы зависят от выбора субъектом объекта преступного посягательства, определения своих действий, то есть вида и признаков объективной стороны, выбора субъектом формы и вида вины — действует ли он умышленно или проявляет в своём деянии неосторожность. Кроме того, субъективная сторона определяет и набор участников преступного деяния, когда субъект осознаёт, что в группе с соучастниками легче достичь намеченной преступной цели. Это же относится и к неоконченному преступлению — почему субъект не закончил своё преступное деяние, то ли сам отказался (но тогда не будет и преступления), или не завершил задуманное по независящим от него обстоятельствам, и как в этом случае рассматривать форму и вид вины субъекта.

Российское уголовное законодательство устанавливает, что при соучастии в совершении преступления ответственности подлежат не только исполнитель, но и другие соучастники, в том числе организатор, подстрекатель, пособник. В то же время фактически, если мы будем рассматривать состав преступления в виде совокупности признаков преступления, то в деянии не каждого

соучастника содержатся все признаки состава преступления, предусмотренные диспозицией конкретной нормы Особенной части УК РФ. Происходит это по причине того, что деяния соучастников, кроме исполнителя, ограничиваются, как правило, лишь созданием, обеспечением требуемых условий для успешного совершения преступления исполнителем. Подобная ситуация возникает и при приготовлении к преступлению или покушении на преступление. То есть в подобных случаях возникает противоречие между требованием уголовного закона о признании преступности деяния только при наличии всех признаков, указанных в уголовно-правовой норме, и отсутствием некоторых из них в том или ином случае. В то же время, выявленное нами противоречие разрешается, если руководствоваться положением об определяющем значении определённого элемента состава преступления, а именно субъективной стороны состава преступления.

Рассматривая такой институт Общей части уголовного права как соучастие, мы ясно видим наличие совместного умышленного участия в совершении умышленного преступления нескольких лиц. При этом обязательно преступные действия каждого соучастника охватываются сознанием всех других, а деяние исполнителя не только охватываются сознанием каждого соучаст-

ника, но при этом каждый из них (организатор, подстрекатель, пособник) содействует совершению исполнителем преступления. Антиобщественный прецедент групповой деятельности создаётся, прежде всего, тем обстоятельством, что соучастие имеет дело с сознательным объединением умысла нескольких субъектов (умышленной деятельности) на совершение конкретного, а значит, умышленного преступления. И именно это значительно повышает и характер, и степень общественной опасности содеянного.

Обратимся к соотношению субъективной стороны и неоконченного преступления. В случае приготовления к преступлению деяние субъекта в виде действий или бездействия также образует состав преступления. В то же время в этом случае не все признаки преступления имеют место, однако намерение субъекта совершить преступление, реализуемое в подготовительных действиях, что свидетельствует о явном намерении и решимости совершить запрещённое уголовным законом деяние, то есть состав преступления уже имеет место. При неоконченном преступлении важное значение придаётся тому, что субъекту не удаётся завершить свою деятельность, хотя в некоторых случаях даже завершив её, он не достигает желаемого последствия как результата своих действий по причинам, не зависящим от него. Н. Ф. Кузнецова отмечает, что в этих случаях «... отсутствующие признаки объективной стороны доказываются не как фактически наступившие, а как должноступившие наступить, если бы в данном случае их наступлению не помешали не зависящие от лица обстоятельства»¹. Здесь имеется в виду, что намерение лица проявилось в других действиях (бездействии), нацеленных на совершение преступления, выраженного в уголовном законе. Уголовная же ответственность наступит только тогда и с того момента, когда лицо совершило конкретное действие, посредством которого

подтверждается наличие у него умысла, и это является своеобразным шагом по направлению к реализации задуманного.

Проанализируем взаимосвязь субъективной стороны и причинной связи в объективной стороне состава преступления. В юридической монографической и учебной литературе приводятся едва ли не противоположные точки зрения, относящиеся к наличию причинной связи между преступными действиями (бездействием) и последствиями, наступившими в результате этих действий (бездействия). По нашему мнению, это является следствием того, что авторы при рассмотрении данного вопроса, как правило, не учитывают важнейшее методологическое положение, то есть ими из многих различных факторов действительности, из причинно-следственной цепи, не выделяется существенной связи, важнейшей на данный момент. Признание общественно опасного деяния преступлением возможно только при наличии причинной связи между деянием и наступившими в результате его последствиями, как элемент объективной стороны состава преступления, всегда охватывалась (в умышленных преступлениях) или, по крайней мере, могла и должна была охватываться (в неосторожных преступлениях) предвидением субъекта. При этом необходимо, чтобы деяние субъекта являлось не механическим телодвижением, а осознанным, целенаправленным, сформированным с обстановкой действием (бездействием)².

Следовательно, и в этом вопросе самое существенное значение также имеет субъективная сторона состава преступления. Причинная связь между преступным деянием и наступившим последствием по отношению к этой существенной связи имеет подчинённое значение.

Каждое исследование, отмечал А. Н. Трайнин, производится в соответствии со своими специальными задачами. Он приводит пример: «Так, если выстрелом А был убит Б, то для медика причина смерти Б в разрыве пульей ткани и сосудов сердца, для

¹ Кузнецова Н. Ф. Ответственность за приготовление к преступлению и покушение на преступление по советскому уголовному праву / под ред. Мендельсон Г. А. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1958.

² Суденко В. Е. Теория причинности в уголовном праве // Сервис plus. 2010. № 4. С. 27 — 36.

механика — в законах движения пули в результате взрыва пороха; для криминалиста этой причиной может быть лишь человеческое действие»¹. Приведём другой пример. В случае, когда Сидоров наносит случайно рану Петрову, а пострадавший погибает при пожаре в больнице, где он находился на лечении, то Сидоров не будет нести ответственность за смерть Петрова из-за отсутствия вины. Но если Сидоров знал о предстоящем пожаре больницы и свою предварительную деятельность направлял, сообразываясь с этим, то он будет нести ответственность за смерть Петрова.

Если лицо, замыслившее преступление, использует для его совершения человека, не подпадающего под признаки субъекта преступления (невменяемого, не достигшего возраста уголовной ответственности), так называемое опосредованное причинение, несмотря на то, что данное лицо само не выполняло объективную сторону преступления, оно, тем не менее, привлекается к уголовной ответственности как исполнитель, то есть в подобных случаях мы говорим о посредственном причинении вреда.

Это происходит потому, что деяние невменяемого или малолетнего, несмотря на причинно-следственную связь с наступившими преступными последствиями, находится тоже в основной причинной связи с умышленной деятельностью лица, использовавшего невменяемого или малолетнего в качестве орудия (средства) своей преступной деятельности.

В отечественном уголовном праве имеется ряд преступлений с так называемым усечённым составом. Их особенность заключается в том, что законодатель объявляет оконченными преступлениями определённые действия до наступления преступных последствий. Подобное становится возможным, если основная связь, выраженная в целенаправленной, а значит умышленной деятельности, выражена до такой степени, что вряд ли можно отрицать общественно опасные последствия, они не только возможны, но можно сказать — неизбежны.

Например, нападение в целях хищения чужого имущества, сопряжённое с насилием опасным для жизни и здоровья, — разбой — считается оконченным не после причинения ущерба собственнику похищаемого имущества и причинения ему или другому лицу вреда здоровью, а после совершения самого нападения, независимо от наступления последствий. Ответственность в этих случаях наступает как за оконченное преступление, несмотря на то, что преступное деяние не завершено и замышляемый преступный результат не наступил.

Таким образом, вопросы причинной связи в уголовном праве должны рассматриваться не только с точки зрения внешнего сцепления событий, но прежде всего с точки зрения основной связи в составе преступления, заключающейся в определяющей роли субъективной стороны².

Проведём анализ субъективной стороны состава преступления и обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание. Отметим, что обстоятельства, смягчающие уголовное наказание, связаны с субъективной стороной состава преступления. В ч. 1 ст. 61 УК РФ указано десять таких обстоятельств: а) совершение впервые преступления небольшой или средней тяжести вследствие случайного стечения обстоятельств; б) несовершеннолетие виновного; в) беременность; г) наличие малолетних детей у виновного; д) совершение преступления в силу случайного стечения жизненных обстоятельств либо по мотиву сострадания; е) совершение преступления в результате физического или психического принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости; ж) совершение преступления при нарушении условий правомерности необходимой обороны, задержания лица, совершившего преступление, крайней необходимости, обоснованного риска, исполнения приказа или распоряжения; з) противоправность или аморальность поведения потерпевшего, явившегося поводом для преступления; и) явка с повинной, активное содействие раскрытию преступления, изобличению других соучастни-

¹ Трайнин А. Н. Избранные произведения. Юридический центр. М., 2004. С. 15.

² Суденко В. Е. Указ. соч.

ков преступления и розыску имущества, добытого в результате преступления; к) оказание медицинской или иной помощи потерпевшему непосредственно после совершения преступления, добровольное возмещение имущественного ущерба, наступившего вследствие совершённого преступления, а также другие действия по заглаживанию причинённого потерпевшему вреда.

В юридической литературе, обстоятельства, предусмотренные п. «б» и «в» (несовершеннолетие виновного и беременность) ч. 1 ст. 61 УК РФ, чаще всего относят к субъекту преступления. Однако, если рассмотреть эти обстоятельства более глубоко, то мы придём к выводу, что и эти обстоятельства в своей основе также относятся к субъективной стороне состава преступления. Несовременное виновного является смягчающим обстоятельством потому, что сознание несовершеннолетнего по причине недостаточного жизненного опыта представляется недостаточно зрелым, его воля недостаточно окрепла, а это характеризует именно субъективную сторону преступления.

Совершение преступления беременной женщиной признаётся смягчающим наказанием обстоятельством, поскольку процесс беременности довольно часто связан со значительным расстройством нервной деятельности, а это также относится к субъективной стороне.

Некоторые другие смягчающие обстоятельства, например, совершение преступления в силу материальной, служебной или иной зависимости, в силу стечения тяжёлых жизненных обстоятельств, оказание медицинской и иной помощи потерпевшему непосредственно после совершения преступления, добровольное возмещение имущественного и морального вреда, характеризуют состояние сознания субъекта или условия, довлеющих над его сознанием, то есть также относятся к субъективной стороне состава преступления.

Несколько иная картина наблюдается нами при анализе отягчающих наказание обстоятельств. Здесь, наряду с обстоятельствами, которые относятся к субъективной стороне преступления, имеются и обстоя-

тельства, относящиеся к объективной стороне (неоднократность преступления, наступление тяжких последствий, совершение преступления с использованием оружия, боевых припасов, взрывчатых веществ, взрывных или имитирующих их устройств, специально изготовленных технических средств, ядовитых и радиоактивных веществ, лекарственных и иных химико-фармакологических препаратов, с применением физического или психического принуждения и некоторые другие). Но и названные обстоятельства будут иметь значение только в единстве с субъективной стороной состава преступления, поскольку совершение преступлений неоднократно, использование для облегчения преступления технических и иных средств и т.д., происходит, опять-таки, сознательно и по воле лица.

Кроме этого, необходимо указать на два момента, которые ещё раз подтверждают определяющее значение субъективной стороны при анализе обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание. Первый момент — смягчающие и отягчающие обстоятельства, относящиеся к субъективной стороне, всегда имеют всеобщий характер, то есть могут быть в любом преступлении, в то время как обстоятельства, относящиеся к объективной стороне, могут быть лишь в отдельных преступлениях. Второй момент — смягчающие обстоятельства, относящиеся к субъективной стороне состава преступления, всегда смягчают наказание, в то время как преступление, совершённое при отягчающих обстоятельствах, относящихся к объективной стороне состава, как правило, могут только отягчать, ужесточать наказание, хотя и в рамках санкции конкретной статьи Особенной части УК РФ¹.

Проанализируем соотношение субъективной стороны состава преступления и обстоятельств, исключающих преступность деяния в уголовном праве. Рассмотрим природу обстоятельств, исключающих преступность деяния (необходимая оборона, причи-

¹ Суденко В. Е. Уголовное право. Общая часть : учебное пособие / под ред. А. Г. Кибальника. Пятигорск, 2007.

нение вреда при задержании лица, совершившего преступление, крайняя необходимость и др.)¹.

Авторы юридической литературы, как правило, приводят условия, наличие которых исключает общественную опасность деяния, то есть — условия их правомерности. Однако при этом остаётся в стороне вопрос об основе данных институтов Общей части уголовного права. Так, А. А. Пионтковский пишет, что критерием отнесения обстоятельств, исключающих преступность деяния, «... является то, что совершённое деяние при данных обстоятельствах не только не может быть признано общественно опасным, но, наоборот, является общественно полезным»². Думается, что приведённый профессором указанным ученым критерий не является средством познания обстоятельств, исключающих преступность деяния. Дело в том, что при одних и тех же обстоятельствах подобное деяние в одном случае может быть признано общественно опасным, а в другом нет, а потому данный критерий служит только для подтверждения и объяснения рассматриваемых обстоятельств. Подходя, например, к необходимой обороне формально, мы видим, что в действиях обороняющегося имеются все признаки состава преступления, а потому для целей отнесения подобных деяний к преступным необходим руководящий принцип, которым, по нашему мнению, является определяющая роль субъективной стороны. Лицо, находящееся в состоянии необходимой обороны, направляет своё сознание, а за ним и волю на защиту своих прав и законных интересов как личности, а также интересов других лиц, общества и государства путём отражения общественно опасного действия посягающего. Именно это и позволяет нам отнести действия обороняющегося к общественно полезным, но никак не к общественно опасным.

Рассмотрим, как соотносятся субъективная сторона преступления и ошибка в

уголовном праве, и что лежит в основе квалификации содеянного при наличии такой ошибки. При фактической ошибке видно, что в действиях (бездействии) лица с внешней стороны состав преступления не усматривается, однако его деятельность, как правило, признаётся преступной. В качестве примера приведём эпизод со сбытом подлинной денежной купюры, которую лицо считает фальшивой. В этом случае указанное деяние лица должно квалифицироваться как преступление, поскольку в рассматриваемых действиях содержатся все признаки умышленного преступления: лицо сознаёт (хотя и ошибочно) общественную опасность своих действий и желает их совершить.

И противоположное деяние: лицо не знает, что у него в руках фальшивая денежная купюра и пытается её передать в виде оплаты за покупку. С объективной стороны имеются все её признаки: действие направлено на введение в оборот фальшивой купюры, что неизбежно приведёт к общественно опасным последствиям. Однако с субъективной стороны здесь нет ни одного признака преступления.

Рассмотрев два прямо противоположных примера, мы видим, что в одном случае с внешней стороны в наличии все признаки преступления, хотя оно в действительности отсутствует, поскольку отсутствуют общественно опасные последствия. В то же время субъективная сторона включает и осознание (ошибочное) фальшивости купюры, и желание её сбыть, предвидя общественно опасные последствия (которых нет и быть не может). В другом случае в объективной стороне отсутствуют общественно опасные последствия от деяния, однако субъективная сторона содержит все признаки преступления: осознание, что в руках у лица фальшивая купюра и желание её сбыть, и именно это и позволяет отнести такую деятельность к преступной. Таким образом, определяющую роль в приведённых случаях играет субъективная сторона преступления.

Решающее значение субъективной стороны в составе преступления попытаемся обосновать при истолковании правового института добровольного отказа от преступления. Добровольным отказом от преступле-

¹ Попов К. И. Актуальные вопросы обстоятельств, исключающих преступность деяния // Юридические науки. 2011. № 3. С. 63 — 66.

² Пионтковский А. А. Учение о преступлении по советскому уголовному праву. М., 1961. С. 428.

ния, в соответствии с ч. 1 ст. 31 УК РФ признаётся прекращение лицом приготовления от преступления либо прекращение действий (бездействия), непосредственно направленного на совершение преступления, если лицо осознавало возможность доведения преступления до конца. А в части второй этой статьи указано, что лицо не подлежит уголовной ответственности за преступление, если оно добровольно и окончательно отказалось от доведения преступления до конца. Уголовный закон устанавливает, что лицо, добровольно отказавшееся от доведения преступления до конца, подлежит уголовной ответственности в том случае, если фактически совершённое им деяние содержит иной состав преступления (ч. 3 ст. 31 УК РФ). Это означает, что при наличии добровольного отказа в содеянном нет состава преступления, несмотря на то, что с объективной стороны в действиях лица содержатся признаки неоконченного преступления. Определяющее значение для такого вывода имеет субъективная сторона. Добровольно, по собственной воле оставленное приготовление к преступлению или покушение на преступление указывает на отсутствие в содеянном антиобщественного прецедента, так как в данном случае деятельность лица приобретает новое качество социальной практики. Добровольный отказ лица от завершения преступной деятельности (действия или бездействия), но только если лицо осознаёт фактическую возможность её окончания придаёт этой деятельности важную ценностную и профилактическую ориентацию, соответствующую интересам общества. Добровольный отказ мыслим при всяком приготовлении к преступлению и всегда неоконченном покушении. Однако он возможен даже при окончанном покушении, но только в случаях, если лицо может руководить своими действиями и развитием причинной связи, то есть имеет реальную возможность воспрепятствовать наступлению последствий от своего деяния.

Например, лицо поджигает какое-то строение, то есть совершил всё, что намеревался, однако затем, пока огонь не разгорелся, тушит его, то есть, здесь пресечено дальнейшее развитие причинно-

следственной связи и ещё не наступили преступные последствия. Вряд ли будет добровольным отказом от преступления, если лицо, давшее яд потерпевшему, затем предпринимает активные действия по предотвращению наступления последствий. Подобный пример приведён П. А. Фефеловым в своей работе, где описано, что «... отравитель даёт противоядие своей жертве или вызывает врача»¹. В этом случае отравитель не всегда имеет возможность повлиять на развитие события, может не сработать противоядие, может опоздать врач либо яд вызовет в организме потерпевшего необратимые последствия.

Не будет добровольного отказа в случае, если вещество, используемое в качестве яда, оказалось не ядом; используемые для взлома орудия и средства оказались негодными к применению, дверь хранилища не удалось открыть, возникли препятствия в виде очевидцев, имущества, предназначенного для хищения, не оказалось в хранилище. Во всех перечисленных и другим им подобных вариантах можно обнаружить только неудавшееся посягательство при отсутствии признаков добровольного отказа от преступления.

Добровольный отказ будет только тогда, когда конечный результат преступной деятельности ещё не выражен вовне и виновный сохраняет полную возможность изменить ценностную ориентацию. При этом решающее значение имеет субъективная сторона. Освобождение от уголовной ответственности при наличии добровольного отказа может побудить лицо при других подобных обстоятельствах прекратить уже начатую преступную деятельность. Лицу в этой стадии развития преступной деятельности всё ещё открыт путь для переориентировки и устранения создаваемого им антиобщественного прецедента.

Преступление, являясь общественным, социальным явлением, прежде всего, связано с сознательной деятельностью отдельных

¹ Фефелов П. А. Общественная опасность преступного деяния и основание уголовной ответственности основные методологические проблемы. М.: «Юридическая литература», 1972.

личностей. Поэтому, применяя наказание за совершённое преступление, законодатель ставит задачу разрушить негативную ценностную ориентацию и устранить антиобщественный прецедент. В противном случае применение уголовного наказания явилось бы бессмысленным.

Для реализации требований уголовной ответственности и наказуемости важнейшее значение приобретает проблема установления общественной опасности преступного деяния, а дальше установление и учёт обстоятельств, влияющих на тяжесть преступного деяния, независимо от того, указаны они в законе или не указаны. К таким обстоятельствам относятся вид и форма вины, важность объекта преступного посягательства, характер действия (бездействия), тяжесть преступных последствий, место и время совершения преступления, социально-политическая и иная обстановка и т.д.

В процессе выявления указанных обстоятельств основное внимание должно быть сосредоточено на изучении субъективной стороны преступления, как важнейшего структурного элемента общественной опасности преступного деяния. С этой точки зрения необходимо рассматривать не только признаки и обстоятельства, указанные в законе (то есть признаки, характеризующие состав преступления), но и другие обстоятельства, не указанные в законе, однако влияющие на степень общественной опасности конкретного преступного деяния.

После установления и учёта всех обстоятельств дела, могут быть избраны и конкретные вид и размер наказания, соответствующие характеру и степени общественной опасности совершённого преступного деяния. Но, при этом, в самом наказании обязательно должны быть учтены направленность умысла, цели и мотивы субъекта в совершённом им преступном деянии так, чтобы в наказании как мере, противодействующей преступлению, содержалась отрицательная оценка тех взглядов и установок субъекта, которые были проявлены в преступном деянии.

Подводя итоги анализа поставленных в статье проблем, отметим, что толкование важности субъективной стороны в сравнении с другими элементами состава преступления имеет теоретическое значение для исследований в области уголовного права, криминологии (при исследовании личности преступника, механизма преступного поведения личности), уголовно-исполнительного права (предпосылки уголовной наказуемости и элементы состава преступления) и других проблем, без анализа и глубокого раскрытия которых вряд ли возможно повысить эффективность борьбы с преступлениями.

Итак, мы считаем, что субъективная сторона является определяющим элементом состава преступления, поскольку во всех преступлениях, совершаемых как умышленно, так и по неосторожности, субъект господствует над своим деянием, направляя при этом своё сознание и свою волю на совершение того или иного преступного деяния при умышленной форме вины или действует недостаточно осмотрительно при неосторожности.

Библиография

1. Кузнецова Н. Ф. Ответственность за приготовление к преступлению и покушение на преступление по советскому уголовному праву; Под ред.: Мендельсон Г. А. / Н. Ф. Кузнецова. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1958. — 204 с.
2. Пионтковский, А. А. Учение о преступлении по советскому уголовному праву / А. А. Пионтковский. — М., 1961.
3. Попов, К. И. Актуальные вопросы обстоятельств, исключающих преступность деяния / К. И. Попов // Юридические науки. — 2011. — № 3. — С. 63 — 66.
4. Суденко, В. Е. Теория причинности в уголовном праве / В. Е. Суденко // Сервис plus. — 2010. — № 4. — С. 27 — 36.
5. Суденко, В. Е. Уголовное право. Общая часть : учебное пособие; под ред. А. Г. Кибальника / В. Е. Суденко. — Пятигорск, 2007.
6. Трайнин, А. Н. Избранные произведения / П. Н. Трайнин. — М.: Юридический центр, 2004.
7. Фефелов, П. А. Общественная опасность преступного деяния и основание уголовной ответственности: основные методологические проблемы / П. А. Фефелов. — М.: «Юридическая литература», 1972.

The dominant importance of the subjective side in the crime

© **Sudenko V. E.**

Ph. D. in law, associate Professor, associate Professor of Criminal law, criminal procedure and criminalistics chair of the Legal Institute of the Russian University of transport

Annotation. The article deals with the problematic issues of correlation of the subjective side of the crime with other institutions of the General Part of the Criminal Law. The ratio of the subjective side and complicity in a crime, as well as an unfinished crime, is analyzed. The relationship between the subjective side and the causal relationship between the act and its result is shown. The conclusion is made about the dominant role of the subjective side.

Key words: crime structure; the subjective side; complicity; preparation for crime; attempt on a crime; forms of guilt.

Уголовно-исполнительное право

Актуальные вопросы исполнения лишения свободы в отношении осужденных женщин

© Гнедова Н. П.,
старший научный сотрудник НИЦ-1 ФКУ НИИ
ФСИН России

Аннотация. Рассматриваются некоторые спорные вопросы исполнения лишения свободы в отношении осужденных женского пола, намечаются направления их решения.

Ключевые слова: женщина, мать, ребенок, осужденный, исправительное учреждение, лишение свободы, изоляция.

Рецензент — В. Е. Суденко, кандидат юридических наук, доцент.

Исполнение наказаний, особенно лишения свободы, в отношении осужденных женского пола связано с комплексом проблем, основные из которых представлены ниже.

В соответствии с российским уголовно-исполнительным законодательством дети могут находиться в исправительных учреждениях только с матерью. Они содержатся в специально оборудованных помещениях — домах ребенка. Дома ребенка обеспечиваются детской одеждой и игрушками. По общему правилу, дети в них содержатся до трехлетнего возраста, но время их проживания может быть продлено по решению администрации исправительного учреждения. Обычно дома ребенка при исправительных колониях функционируют в режиме интерната, при этом осужденные матери имеют доступ в них для общения с детьми. Подобная практика противоречит Европейским пенитенциарным правилам (ЕПП), которые гласят: «В тех случаях, когда детям младшего возраста разрешается оставаться в местах лишения свободы с одним из родителей, следует предусмотреть в учреждении детскую комнату, укомплектованную квалифицированным персоналом, куда дети помещаются на то время, пока родитель занимается такой деятельностью, при которой ре-

бенок не может присутствовать» (правило 36.2)¹.

В целях приведения российского уголовно-исполнительного законодательства и пенитенциарной практики в соответствие с ЕПП представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении в УИК РФ положений об обеспечении условий для размещения детей вместе с родителями (как с матерями, так и с отцами), о создании условий для общения осужденных с детьми, находящимися вне исправительных учреждений (например, в виде системы специальных отпусков).

Материнство в условиях изоляции от общества является одним из самых актуальных вопросов, при этом желание женщины родить ребенка в условиях изоляции практическими работниками оценивается неоднозначно. Такое желание нередко расценивается как возможность осужденной получить послабления в режиме содержания, в работе, дополнительные льготы. Между тем, рождение ребенка можно рассматривать как важное средство, помогающее женщине выжить в сложных условиях, сохранить качества женщины-матери, как стимул к законопослушному поведению в период отбывания и после отбытия наказания. Важно учитывать, что мать, которая

¹ Документы ООН, касающиеся заключенных / сост. Ю. К. Александров, И. Н. Зайцев, О. И. Пономаренко др. М., 2000. С. 179.

лишь периодически приходит к своему ребенку, осознает свою материнскую роль не в полной мере. Родительская функция у таких матерей сводится, как правило, к прогулкам и играм с ребенком. Статистика свидетельствует, что более 10 % женщин, освободившихся из мест лишения свободы, отказываются от ребенка¹.

Сказанное обуславливает необходимость создания в исправительных учреждениях условий для совместного проживания матерей с детьми. Эксперимент по такому проживанию в последние годы проводится в ряде территориальных органов (Владимирская область, Красноярский край). Целью эксперимента является, прежде всего, попытка пробудить в женщине материнские чувства, чтобы она смогла лучше понимать своего ребенка, наладить с ним физический и психологический контакт.

В этой связи считаем необходимым из ч. 1 ст. 100 УИК РФ исключить слова: «Им может быть разрешено совместное проживание с детьми», дополнив ее абзацем следующего содержания:

«В исправительных учреждениях, в которых отбывают наказание осужденные женщины, могут создаваться центры совместного проживания матери и ребенка».

Конечно, не следует полагать, что все без исключения женщины будут иметь право на совместное проживание с ребенком. Прежде всего, речь идет о тех осужденных, которые не имеют родственников, способных взять заботу над детьми, либо имеют родственников, оказывающих на них негативное влияние.

Отбор матерей в такие центры, оценка и контроль их поведения должны осуществляться попечительским советом с участием представителей воспитательной, медицинской, психологической, режимной служб исправительного учреждения, а также органов опеки. Каждое заявление осужденной-матери должно рассматриваться индивидуально. Совместное проживание матери и ребенка предлагается рассматривать в качестве льготы, предоставление которой долж-

но зависеть от решения указанного совета. Лишение осужденной указанной льготы также должно производиться попечительским советом. Предлагаемые новеллы требуют нормативного закрепления в соответствующих статьях УИК РФ².

Порождает сложности реализация нормы ч. 1 ст. 90 УИК РФ, согласно которой осужденные женщины имеют право получать посылки и передачи без ограничений. В условиях сокращения численности отделов безопасности эффективность их досмотра значительно снижается, особенно в периоды праздников. Возможно заслуживает внимания предложение сотрудников УИС о проработке вопроса о введении хотя бы минимальных ограничений на количество посылок и передач для данной категории осужденных.

В уголовно-исполнительном законодательстве отсутствует закрепление обязанностей осужденных женщин по отношению к своим детям, находящимся в домах ребенка при исправительных колониях. В результате на практике нередко возникают ситуации, когда осужденная уклоняется от обязанности по воспитанию ребенка, пренебрегает рекомендациями врачей по уходу за ним, регулярно совершает незначительные нарушения установленного порядка отбывания наказания (нарушение формы одежды, курение в неустановленных местах), но использует наличие ребенка как основание для получения различных льгот. При этом надлежащий механизм корректировки такого поведения осужденных женщин, имеющих детей, в законе отсутствует. Полномочия администрации исправительных учреждений в данном случае не определены, процедура взаимодействия с органами опеки и попечительства и для принятия соответствующего решения в УИК РФ не установлена. Единственной действенной мерой остается запрещение общения с ребенком на непродолжительный срок, применяемое

¹ Антонян Ю. М. Преступность среди женщин. М., 1992. С. 169.

² Иванова Н. А. Гуманизация исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении осужденных женщин в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2011. С. 112.

начальником дома ребенка, что может вызвать протесты прокуратуры¹.

Помимо этого, остаются неурегулированными вопросы оказания высокотехнологичной медицинской помощи детям, находящихся в домах ребенка, установления в ведомственных нормативных актах санитарных норм проживания на каждого ребенка в таких домах, что постоянно вызывает нарекания прокуратуры. При этом действующие нормативные правовые акты по организации вещевого довольствия детей не всегда отвечают современным требованиям. Так, приказ Минюста России от 3 декабря 2013 г. № 216 «Об утверждении норм вещевого довольствия осужденных к лишению свободы и лиц, содержащихся в СИЗО» предусмотрел наличие подгузников-памперсов, но при этом сохранил норму о снабжении пеленками в количестве 130 шт.

Проблемным остается размещение осужденных женщин в исправительных колониях, имеющих дома ребенка. Наличие 13 домов ребенка, неравномерно распределенных по территории России (хотя в них всегда имеются свободные места), не всегда позволяют соблюдать принцип отбывания женщинами наказания в пределах того субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены.

Кроме того, в связи с ограниченным количеством колоний общего режима в Дальневосточном и Уральском федеральных округах, женщины, впервые осужденные судами Дальневосточного федерального округа, направляются в исправительные учреждения Сибирского федерального округа, осужденные судами Уральского федерального округа (как впервые, так и ранее отбывавшие лишение свободы) — в учреждения Приволжского федерального округа, что осложняет ситуацию с размещением осужденных в учреждениях принимающих территориальных органов.

Условия жизни в исправительных учреждениях не учитывают психологических, физиологических и других особенно-

стей женского организма. Будучи изолированы от общества, часто не имея никакой финансовой или моральной поддержки извне, женщины полностью теряют социальные связи; страдает их волевая сфера, способность адаптации к условиям жизни после освобождения. Удаленность от дома namного уменьшает и без того незначительное число разрешенных свиданий с мужем, детьми, родными (не каждому по силам и по средствам ехать на свидания далеко), еще больше разрывает нарушенные изоляцией семейные связи².

Лишение свободы переносится женщинами более мучительно, чем мужчинами. Санитарно-гигиенические условия не в полной мере учитывают особенности женской физиологии — повсеместно отмечается отсутствие или недостаток элементарных средств гигиены, минимальных жизненных удобств, достаточного количества одежды и белья, невозможность нормальной стирки и т.п. Психологически трудны для женщин многие требования режима: единая форма одежды, необходимость ходить строем, отсутствие личных вещей (кроме зафиксированных в перечне, который у женщин почти совпадает с мужским) и др. Женщина подчинена тем же режимным требованиям, что и мужчина, — то же число положенных свиданий, почти одинаковые виды взысканий и др.³

Анализ характеристик осужденных женщин приводит к выводу об особой значимости для них выбора профессии, соответствующей их психофизическим и возрастным особенностям. Но производство в исправительных колониях, где отбывают наказание женщины, преимущественно швейное. Большого выбора профессии, следовательно, нет. В этой связи трудовое воспитание осужденных женщин организуется дифференцированно: не имеющие специальности начинают с приобретения профессии, необходимой для производства коло-

¹ Минстер М. В. Правовое положение женщин, осужденных к лишению свободы: монография. Новосибирск, 2011. С. 87.

² Жижина И. В. Правовое регулирование труда женщин, осужденных к лишению свободы : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2010. С. 101.

³ Ветрова И. В. Женщины в местах лишения свободы (гендерно-правовое исследование) // Уголовно-исполнительное право. 2014. № 1 (17). С. 12.

нии, некоторые из осужденных получают профессию не в первый раз, многим женщинам приходится переучиваться, получать другую профессию, т.к. в учреждении они не могут работать по той специальности, которую имели до осуждения. Неоднократно судимые, как правило, имеют специальность швеи-мотористки, закройщицы, которую приобрели, отбывая наказание ранее. Но специальности эти «вынужденные» и потому отношение к ним соответствующее.

Поскольку женщины по сравнению с мужчинами более эмоциональны, а в условиях изоляции это проявляется еще ярче, все сотрудники ИУ должны обладать хотя бы минимальными знаниями в области психологии. Общение с осужденными женщинами представляет сложности еще и потому, что значительную часть персонала женских исправительных учреждений составляют мужчины. Конечно, в некоторых ситуациях это имеет и положительный эффект, однако отмечаются случаи, когда мужчины «идут на поводу» у осужденных женщин, которые пользуются своей привлекательной внешностью, иными «нейтрализующими» качествами. Очевидно, поэтому почти половина (46,8 %) опрошенных сотрудников женских исправительных учреждений полагает, что

их персонал должен быть преимущественно женским, а, по мнению некоторых (3,9 %), даже исключительно женским.

Таковы лишь некоторые, наиболее очевидные проблемы исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении осужденных женского пола. Представляется, что от их грамотного решения в конечном счете будет зависеть достижение целей уголовного наказания.

Библиография

1. Антонян, Ю. М. Преступность среди женщин / Ю. М. Антонян. — М., 1992.
2. Ветрова, И. В. Женщины в местах лишения свободы (гендерно-правовое исследование) / И. В. Ветрова // Уголовно-исполнительное право. — 2014. — № 1 (17).
3. Документы ООН, касающиеся заключенных / сост. Ю. К. Александров, И. Н. Зайцев, О. И. Пономаренко и др. — М., 2000.
4. Жижина, И. В. Правовое регулирование труда женщин, осужденных к лишению свободы : дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Жижина. — Нижний Новгород, 2010.
5. Иванова, Н. А. Гуманизация исполнения наказания в виде лишения свободы в отношении осужденных женщин в современных условиях : дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Иванова. — Рязань, 2011.
6. Минстер, М. В. Правовое положение женщин, осужденных к лишению свободы : монография. — Новосибирск, 2011.

Topical issues of execution of imprisonment with regard to convicted women

© Gnedova N. P.

Senior Researcher of Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia,

Abstract. Some controversial issues of execution of imprisonment in relation to female convicts are considered, directions of their decision are outlined.

Key words: woman, mother, child, convicted, correctional facility, imprisonment, isolation.

Актуальные проблемы профилактики преступлений в воспитательных колониях

© Лосева С. Н.,
старший научный сотрудник ФКУ НИИ
ФСИН России

Аннотация. Анализируются основные формы и методы профилактики преступлений в воспитательных колониях, намечаются пути совершенствования данной деятельности.

Ключевые слова: несовершеннолетний, воспитательная колония, труд, обучение, профилактика преступлений, исправительное воздействие.

Рецензент — С. М. Колотушкин, доктор юридических наук, профессор.

В последнее время в воспитательных колониях концентрируется наиболее социально опасный контингент несовершеннолетних преступников. Среди них растет доля осужденных за убийства, причинение тяжкого вреда здоровью, грабежи и разбои, хотя преобладающей остается доля осужденных за кражи. Почти две трети впервые отбывающих наказания в воспитательных колониях ранее осуждались к лишению свободы условно, около половины воспитанников до осуждения состояли на учете в милиции (полиции), примерно столько же нигде не работали и не учились, многие воспитывались в социально неблагополучных, неполных семьях или остались без попечения родителей. Исходя из этого, исследователи в попытках сформировать обобщенный облик современного несовершеннолетнего осужденного, отмечают следующие отличительные его признаки: возраст 16 — 17 лет, осужден за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, имел условную судимость, страдает психическим расстройством, лишен родительского попечения, не работал и не учился, настроен агрессивно и потребительски.

Все это актуализирует проблему профилактики преступлений и иных правонарушений в воспитательных колониях, где отбывают наказание наиболее рецидивоопасные категории осужденных.

Исправительное воздействие как реализуемая совокупность средств исправления осужденных (ч. 2 ст. 9 УИК РФ) является особым видом воспитательного, педагогического процесса, который осуществляется

при исполнении наказаний и не присущ другим видам педагогического процесса. От обычного воспитания исправительное воздействие отличается по объектам, среди которых как представляющие наибольшую опасность для общества и запущенные в социально-нравственном отношении выделяются лица, осужденные к лишению свободы. Исправление осужденных возложено на специально уполномоченные учреждения и органы, при этом участие осужденных в проводимых в отношении их воспитательных мероприятий при определенных условиях может быть обязательным.

В теории уголовно-исполнительного права в содержание исправительного воздействия включается воспитательная работа, общественно полезный труд, получение общего образования, профессиональная подготовка и общественное воздействие. С учетом полифункциональности режима и его включения в перечень средств исправления осужденных (ч. 2 ст. 9 УИК РФ) специалисты включают в содержание исправительного воздействия и те элементы режима, которые выражают не кару, а воспитание лиц, отбывающих наказание.

Воспитательная работа с осужденными направлена на формирование у них навыков социально одобряемого поведения, прежде всего правопослушного поведения, а, следовательно, уважительного отношения к другим людям, обществу, господствующим в нем нормам, правилам поведения, традициям человеческого общежития, к труду и его

результатам, к законам, установленному ими правопорядку¹.

Таким образом, воспитательная работа как средство исправления осужденных направлена на формирование законопослушной личности и, как исправительное воздействие в целом, преследует цель их исправления, что применительно к лишению свободы прямо предписано законом (ч. 1 ст. 109 УИК РФ). Исправительное воздействие, будучи урегулированным нормами уголовно-исполнительного права, базируется также на положениях общей и исправительной педагогики, что во многом определяет единое педагогическое содержание исправительно-воспитательного воздействия на сознание и поведение осужденных².

Исправительно-воспитательное воздействие на несовершеннолетних осужденных в силу необходимости нейтрализации мощного деликтогенного (порождающего правонарушения), и прежде всего криминогенного (порождающего преступления) потенциала в воспитательных колониях, а также возрастных особенностей их спецконтингента, должно дополняться профилактическим воздействием.

Исправительное, воспитательное и профилактическое воздействие на несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях, преследует одну конечную цель — недопущение повторного совершения ими преступлений как в период пребывания в исправительном учреждении, так и после освобождения из него. При этом если исправление и воспитание направлены соответственно на устранение дефектов сознания и формирование нравственно полноценной и законопослушной личности, то профилактика правонарушений — в силу объективной невозможности полной гарантии исправления и перевоспитания осужденных — имеет своим назначением непосредственное предупредительное воздействие как на потенциальных правонаруши-

телей, так и на криминогенные и другие деликтогенные факторы окружающей их социальной среды, вызывающие, способствующие или провоцирующие совершение преступлений и иных правонарушений в воспитательных колониях³.

Таким образом, исправление, воспитание (перевоспитание) осужденных и предупреждение совершения ими новых преступлений представляют собой части взаимосвязанного целого, которое для краткости можно обозначить как единый воспитательно-профилактический процесс. Значительная их часть осуждается к относительно небольшим срокам. Вследствие этого в воспитательных колониях наблюдается большая текучесть спецконтингента (за год через них проходит до 40 тыс. осужденных), что влечет высокую нагрузку на сотрудников, препятствует глубокому изучению личности воспитанников, негативно сказывается на организации и конечных результатах воспитательно-профилактической работы. В связи с реализацией предоставленной законом возможности проживания осужденных, отбывающих наказание в льготных условиях, в общежитиях за пределами воспитательной колонии, а также предписания о переводе несовершеннолетних осужденных в изолированные участки воспитательной колонии усложняется организация надзора, контроля за поведением, воспитания осужденных и профилактики возможных правонарушений с их стороны. Все это должно входить в содержание анализа, оценки оперативной обстановки и выработки соответствующих мер по реагированию на ее негативные изменения.

Воспитательные колонии нередко дислоцируются в крупных городах или вблизи от них. Более того, признано целесообразным размещать воспитательные колонии в областных, краевых и республиканских центрах для привлечения на пенитенциарную службу наиболее квалифицированных кадров⁴. Между тем при такой близости к индустри-

¹ Багреева Е. Г., Данилин Е. М. Возвращение к Макаренко. М., 2006.

² Уголовно-исполнительное право : учебник / под ред. В. И. Селиверстова. 6-е изд., испр. и доп. М., 2013.

³ Дрыженко Д. Б. Профилактика преступлений несовершеннолетних (уголовно-правовой и криминологический аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.

⁴ Организационно-правовые, учебно-воспитательные,

стриальным центрам и в них самих внешняя среда оказывает более интенсивное противодействие воспитательно-профилактическому воздействию на несовершеннолетних. Они имеют больше возможностей для установления и поддержания противоправных контактов с лицами, находящимися на свободе, приобретения денег, спиртных напитков, наркотиков, других запрещенных предметов. В то же время воспитательные колонии имеются только в 53 из 86 субъектов Российской Федерации, что затрудняет поддержание социально полезных связей с родственниками и другими близкими лицами. На состояние оперативной обстановки в воспитательных колониях может оказывать негативное влияние и та сложная криминогенная и криминальная ситуация, которая складывается в крупных городах и промышленно развитых регионах, что также требует учета в деятельности воспитательных колоний.

На оперативную обстановку в воспитательной колонии отрицательное влияние могут оказывать как количество, так и качественный состав осужденных, состоящих на оперативном и профилактическом учете. В процессе анализа соответствующих данных могут быть выявлены лица и группы осужденных отрицательной направленности, вынашивающие намерения спровоцировать других воспитанников на групповые неповиновения, массовые беспорядки, дезорганизацию деятельности колонии, захват заложников и т.п. Получение соответствующей оперативно-аналитической информации позволит спланировать и осуществить необходимые упреждающие меры¹.

К осложнению оперативной обстановки в воспитательной колонии могут привести различные факторы, в частности, профессионально неграмотные и чрезмерно жесткие действия сотрудников, остро воспринимаемые и однозначно квалифицируемые подростками как несправедливые; негативное восприятие чрезвычайных ситуаций при-

родного, биогенного, техногенного и криминального характера, которые могут спровоцировать в среде осужденных не только панические настроения и слухи, но и совершение действий, дестабилизирующих жизнедеятельность колонии. Слежение за подобными явлениями и процессами, их своевременное выявление, в том числе при регулярном анализе оперативной обстановки, позволит принять меры по недопущению ее осложнения или по своевременной нормализации.

Регулярный анализ оперативной обстановки на уровне воспитательной колонии может служить основанием для выработки предложений по внесению коррективов в функциональные обязанности или их перераспределению между подразделениями и отдельными сотрудниками. Комплексный анализ оперативной обстановки в воспитательных колониях представляется целесообразным осуществлять на уровне территориальных органов и ФСИН России, что с учетом предложений воспитательных колоний позволит вырабатывать организационные меры по совершенствованию их воспитательно-профилактической деятельности.

Организация сбора, накопления, систематизации достоверных данных о состоянии оперативной обстановки в воспитательной колонии — необходимая предпосылка ее объективной оценки. Для получения достоверной и полной информации о положении дел используются различные формы и методы. К наиболее распространенным из них относятся: наблюдение; изучение учетно-регистрационных документов; опрос осужденных и персонала; проведение служебных проверок и участие в расследовании по фактам совершения преступлений и иных правонарушений; проведение оперативно-розыскных мероприятий; проверка и контроль за результатами деятельности учреждения, его структурных подразделений и сотрудников; получение информации по запросам и другим каналам².

социально-психологические основы деятельности воспитательных колоний : в 2 ч. Ч. 1. Рязань, 2008.

¹ Бубенова О. Важное звено перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей // Ведомости УИС. 2004. № 6. С. 11 — 13.

² Барабанов Н. П., Журавлев А. Н. Теоретические и организационные основы анализа оперативной обстановки в исправительных учреждениях : лекция. Рязань, 2006.

Важная роль в информационном обеспечении общей профилактики правонарушений отводится оперативным отделам воспитательных колоний. Они участвуют в сборе и анализе информации, необходимой для выработки общепрофилактических мероприятий; отслеживают негативные процессы в среде осужденных; своевременно информируют руководство и заинтересованные подразделения воспитательной колонии о текущих изменениях оперативной обстановки, состоянии режима, охраны, надзора, выявленных недостатках оперативно-служебной деятельности, других причинах и условиях совершения правонарушений несовершеннолетними осужденными.

Библиография

1. Багреева, Е. Г. Возвращение к Макаренко / Е. Г. Багреева, Е. М. Данилин. — М., 2006. — 96 с.
2. Барабанов, Н. П. Теоретические и организационные основы анализа оперативной обстановки в исправительных учреждениях: лекция / Н. П. Барабанов, А. Н. Журавлев. — Рязань, 2006. — 58 с.
3. Бубенова, О. Важное звено перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей / О. Бубенова // Ведомости УИС. — 2004. — № 6. — С. 11 — 13.
4. Дрыженко, Д. Б. Профилактика преступлений несовершеннолетних (уголовно-правовой и криминологический аспекты): дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Дрыженко. — Челябинск, 2004. — 178 с.
5. Организационно-правовые, учебно-воспитательные, социально-психологические основы деятельности воспитательных колоний : в 2 ч. Ч. 1. — Рязань, 2008. — 217 с.
6. Уголовно-исполнительное право : учебник / под ред. В. И. Селиверстова. 6-е изд., испр. и доп. — М., 2013. — 381 с.

Actual problems of crime prevention in educational colonies

© Loseva S. N.,
senior researcher at the Institute of FSIN of Russia

Annotation. The basic forms and methods of crime prevention in educational colonies are analyzed, the ways of improvement of this activity are outlined.

Key words: juveniles, young offenders, employment, training, crime prevention, correction.

Типичные ситуации оказания осужденными противодействия законным требованиям администрации исправительного учреждения, действия сотрудников уголовно-исполнительной системы по его преодолению

© Масленников Е. Е.,

кандидат юридических наук, начальник отдела
ФКУ НИИ ФСИН России

© Горовой В. В.,

научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России

Аннотация. В научной статье рассматриваются практические действия сотрудников учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации в различных ситуациях противодействия осужденных законным требованиям администрации.

Ключевые слова: исправительное учреждение, осужденный, физическая сила, противоправное поведение, специальные средства.

Рецензент — А. А. Толкаченко, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Обеспечение надежной изоляции осужденных является одним из основных направлений деятельности Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России). Анализ результатов работы по укреплению правопорядка в местах лишения свободы за последние годы показывает, что задачи по обеспечению надлежащего режима в учреждениях уголовно-исполнительной системы (УИС) в целом выполняются. Деятельность исправительных учреждений (ИУ) осуществляется в непростых условиях, предполагающих предельную концентрацию усилий всех подразделений УИС для выполнения требований законодательства Российской Федерации и указаний ФСИН России. Результативность выполнения служебных задач сотрудниками мест лишения свободы напрямую зависит от организации эффективной системы предупреждения криминогенных явлений и процессов в среде осужденных¹.

Однако противодействие осужденных законным требованиям администрации ИУ искоренено не до конца. Рассмотрению наиболее типичных случаев данного явления, а также действий сотрудников УИС по его преодолению, посвящена настоящая статья.

Типичные ситуации оказания осужденными противодействия законным требованиям администрации ИУ.

1. Во время построения осужденный А. после объявления ему информации о наложении дисциплинарного взыскания начал нецензурно высказываться в адрес сотрудников ИУ, на их замечания не реагировал. Призывал остальных осужденных отказаться от выполнения законных требований администрации ИУ и покинуть место построения.

Примерный вариант действий. В данной ситуации сотруднику(ам) ИУ следует изолировать нарушителя от остальных осужденных таким образом, чтобы у них не было ни визуального, ни акустического контакта с ним. Это обусловлено необходимостью недопущения дальнейшего распространения негативного влияния нарушителя на других осужденных и дискредитации сотрудников учреждения УИС. В качестве предлога покинуть место построения может

¹ Игнатъев А. М. Меры, принимаемые сотрудниками уголовно-исполнительной системы, для предупреждения побегов, причинения вреда окружающим лицам или себе осужденными, подозреваемыми, обвиняемыми при конвоировании // Вестник Самарского юридического института. 2017. № 2 (24). С. 39.

использоваться предложение осужденному пройти в дежурную часть ИУ, к начальнику отряда, начальнику ИУ и пр. для разрешения волнующих его вопросов. Применение в указанном случае физической силы и специальных средств будет необоснованным, поскольку в действиях осужденного А. отсутствуют основания для их применения, предусмотренные Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

2. Во время построения осужденный А. после объявления ему информации о наложении дисциплинарного взыскания начал нецензурно высказываться в адрес сотрудников ИУ, на их замечания не реагировал. Призывал остальных осужденных отказаться от выполнения законных требований администрации ИУ и покинуть место построения. Нарушителя поддержала основная масса осужденных. Появилась вероятность начала массовых беспорядков.

Примерный вариант действий. Если нарушитель, несмотря на предупреждение, продолжает в присутствии других осужденных нарушать установленный порядок отбывания наказания, сотруднику ИУ предлагается действовать по следующему алгоритму:

А) Спокойным и уверенным голосом повторно потребовать от нарушителя прекращения его противоправных действий, предупредив о наличии средств видеотекстирования (мобильный видеорегиистратор, стационарные камеры видеонаблюдения) и возможности наступления более строгих мер ответственности.

Сотруднику ИУ во всех случаях следует избегать проявлений грубости, использования ненормативной лексики и другого уничижительного по отношению к осужденному обращения, поскольку подобное поведение может спровоцировать перерастание даже «рядового» нарушения установленного порядка отбывания наказания в активный межличностный конфликт.

Добиться разрешения подобных ситуаций ненасильственным способом часто позволяет попытка сотрудника ИУ установить

в профилактической беседе с нарушителем истинных причин его поведения, предоставить ему возможность изложить свое представление об имеющемся событии, разъяснить другие способы отстаивания своих прав и законных интересов.

Не следует забывать, что среди осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, имеется большое количество лиц с психическими заболеваниями и личностными расстройствами, зачастую вызванных длительным употреблением алкоголя, наркотических, токсических и других сильнодействующих веществ, что накладывает определенный отпечаток на их поступки. Некоторые осужденные воспитывались в детских домах-интернатах, бродяжничали.

Б) В случае, если повторное предупреждение не обеспечило выполнение осужденным законных требований сотрудника ИУ, необходимо принять меры по изоляции нарушителя от основной массы осужденных, а также сообщить посредством радиосвязи о необходимости прибытия усиленного наряда.

В целях первичной изоляции нарушителя могут быть использованы как служебные кабинеты сотрудников, так и другие помещения общежитий и цехов (комнаты отдыха, быта, умывания и др.), куда необходимо исключить доступ других осужденных. Как правило, демонстративное поведение прекращается сразу после изоляции осужденного от посторонних наблюдателей.

Вызов усиленного наряда должен осуществляться заранее предусмотренным для каждой типичной ситуации зашифрованным сигналом, доступным для понимания только сотрудникам ИУ.

В случае, если осужденные отказываются покинуть место построения в сопровождении сотрудников ИУ и оказывают им сопротивление, необходимо принять меры по их рассредоточению. Когда имеется достаточное количество сотрудников ИУ, обеспечить рассредоточение осужденных и их последующую изоляцию можно за счет применения физической силы и специальных средств. Если осужденные имеют значительное численное превосходство, которое не позволит сотрудникам ИУ результа-

тивно применить физическую силу и специальные средства, необходимо обеспечить их рассредоточение с использованием различных тактических комбинаций¹.

3. Во время построения осужденный А. после объявления ему информации о наложении дисциплинарного взыскания, начал нецензурно высказываться в адрес сотрудников ИУ, на их замечания не реагировал. Призывал остальных осужденных отказаться от выполнения законных требований администрации ИУ и покинуть место построения. После чего кулаком правой руки нанес удар по лицу сотрудника ИУ, однако не получил поддержки со стороны остальных осужденных.

Примерный вариант действий (в случае если сотрудник ИУ находится один). Необходимо вызвать усиленный наряд сотрудников ИУ (резервную группу) и предпринять меры по обеспечению личной безопасности. После прибытия резервной группы, если нарушитель не прекратил своих противоправных действий и продолжает попытки применения насилия, возможно применение физической силы и специальных средств (только для преодоления сопротивления нарушителя). При этом осужденных, не принимающих участия в противоправных действиях, следует увести с места построения в распоряжение отряда либо на рабочие участки (в промышленную зону). После применения физической силы и специальных средств необходимо доставить нарушителя в медицинский кабинет ИУ для проведения осмотра и фиксации возможных телесных повреждений, а также подготовить акт о применении к нему физической силы и специальных средств. Для профилактики повторения подобных случаев следует провести воспитательную беседу с осужденными, в рамках которой разъяснить им противоправность действий осужденного А. и возможные последствия такого поведения.

¹ Лесников Г. Ю., Масленников Е. Е., Горовой В. В., Самойлова А. А. и др. Действия сотрудников учреждений при различных ситуациях противодействия обвиняемых и осужденных законным требованиям администрации : методические рекомендации. М.: ФКУ НИИ ФСИН России, 2018. С. 19.

Немаловажным фактором для сохранения спокойствия среди осужденных является возвращение в кратчайшие сроки нарушителя в отряд (при условии прекращения им противоправных действий и выполнения законных требований сотрудников ИУ).

4. Во время построения осужденному А. было сделано замечание о нарушении правил ношения формы одежды, после чего он начал нецензурно высказываться в адрес сотрудников учреждения УИС, на их замечания не реагировал. Призывал остальных осужденных отказаться от выполнения законных требований администрации учреждения УИС и покинуть место построения. После чего кулаком правой руки нанес удар по лицу младшего инспектора. Осужденный А. получил поддержку со стороны небольшой группы осужденных, которые начали требовать от администрации учреждения УИС выполнения требований осужденного А.

Примерный вариант действий. В данной ситуации младшему инспектору следует вызвать резервную группу сотрудников, после чего предложить нарушителям пройти в одно из служебных помещений для проведения разбирательства (дежурная часть учреждения УИС, кабинет начальника отряда и т.д.) либо дождаться прибытия вышестоящего руководства для разрешения волнующих их вопросов. При этом необходимо (при наличии возможности) оставшуюся часть осужденных, не принимающих участия в противоправных действиях, увести с места построения на рабочие участки (в промышленную зону) либо в распоряжение отряда. Применение физической силы и специальных средств младшим инспектором в данной ситуации будет правомерным. Но при этом надо учитывать, что вероятнее всего ему не получится оказать весомого сопротивления группе осужденных из 3 — 7 человек и вынудить их прекратить противоправные действия. В результате применения физической силы и специальных средств конфликт будет только обострён, что приведет к более тяжким последствиям.

Рассмотренные в настоящей статье ситуации оказания осужденными противодействия законным требованиям администра-

ции ИУ не являются исключительными. В настоящее время в отдельных территориальных органах ФСИН России происходит увеличение количества случаев применения физической силы и специальных средств к осужденным, которое связано с ухудшением криминогенной характеристики специального контингента УИС, образованием группировок отрицательной направленности, негативное влияние которых на других осужденных становится более открытым и дерзким. Ужесточается характер правонарушений в местах лишения свободы. Осужденные все чаще проявляют агрессию по отношению к персоналу ИУ, что в конечном итоге способствует укреплению их криминального статуса.

Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 1772-р предусмотрено создание системы противодействия преступному поведению осужденных на основе применения современных инженерно-технических средств охраны и надзо-

ра, новых технологий и подходов к организации безопасности объектов УИС. В рамках совершенствования направления деятельности по обеспечению режима и безопасности намечены повышение качества подготовки сотрудников УИС, а также разработка комплекса мер по формированию у них умений и навыков, позволяющих обеспечить эффективное противодействие противоправному поведению осужденных.

Библиография

1. Игнатъев, А. М. Меры, принимаемые сотрудниками уголовно-исполнительной системы, для предупреждения побегов, причинения вреда окружающим лицам или себе осужденными, подозреваемыми, обвиняемыми при конвоировании / А. М. Игнатъев // Вестник Самарского юридического института. — 2017. — № 2 (24). — С. 38 — 42.

2. Лесников, Г. Ю. Действия сотрудников учреждений при различных ситуациях противодействия обвиняемых и осужденных законным требованиям администрации : методические рекомендации / Г. Ю. Лесников, Е. Е. Масленников, В. В. Горовой, А. А. Самойлова и др. — М.: ФКУ НИИ ФСИН России, 2018. — 50 с.

Typical situations of providing prisoners counteraction to legal requirements of the administration of the correctional institution, actions of the penitentiary system staff to overcome it

© Maslennikov E.E.,

Candidate of legal Sciences, Head of the Department of the PKU research Institute of the Federal penitentiary service of Russia,

© Gorovoy V.V.,

Researcher of the PKU research Institute of the Federal penitentiary service of Russia

Abstract. The article examines the practical actions of employees of the institutions of the penitentiary system of the Russian Federation in various situations of counteraction of prisoners to the legitimate requirements of the administration.

Key words: correctional institution, prisoner, physical force, illegal behavior, special means.

Военные проблемы международного права. Военное законодательство зарубежных стран

Есть ли будущее у международного гуманитарного права?

© Гагарин Е. О.
юрист

Аннотация. В статье дается критический анализ норм международного гуманитарного применительно к сегодняшнему состоянию межгосударственных отношений, делается вывод о неспособности МГП в полной мере решать те задачи, которые изначально на него возлагались. Это обуславливает необходимость поиска новых путей поддержания мира, ограничения средств и методов ведения войны.

Ключевые слова: международное гуманитарное право; средства и способы ведения войны; международные преступления; защита жертв войны

Рецензент — С. С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор.

Когда гремит оружие, законы молчат.
Цицерон

22 июня мы всей страной вспоминали жертв Великой Отечественной войны, ее героев и события, произошедшие 77 лет назад. Чудовищной ценой наш народ заплатил за Победу. Тогда, в 1945 — 1946 годах, справедливым возмездием для военных преступников стали приговоры Нюрнбергского трибунала: 12 человек были приговорены к смертной казни и 10 повешены (Г. Геринг принял яд, М. Борман осужден заочно, спустя четверть века его останки были обнаружены при раскопках в Берлине). Несмотря на то, что ряд руководителей нацистской Германии не были осуждены или были привлечены к лишению свободы на сроки, явно не соответствующие масштабу общественной опасности совершенных ими преступлений, Нюрнбергский процесс по праву можно считать достижением военно-политической и юридической мысли.

Сегодня, спустя десятилетия, мир не выглядит более безопасным. Агрессия США и коалиции против Сирийской Арабской Республики в апреле 2018 г., как и ранее солидаризация «коллективного Запада» по вопросу отравления экс-сотрудника ГРУ С. Скрипаля, резкие дипломатические решения, такие как высылка дипломатических миссий, заставляют нас уже всерьез оцени-

вать и воспринимать возможность перехода политико-экономического противостояния в плоскость вооруженной борьбы.

Известно, что современные войны основываются не только и не столько на военной силе, сколько на ее комплексном применении во взаимосвязи с политическими, экономическими, информационными и иными мерами невоенного характера, реализуемыми с широким использованием протестного потенциала населения¹. Таким образом, мы наблюдаем своего рода смешение военного и мирного времени.

В конце XIX — начале XX в., на заре рождения международного гуманитарного права (далее — МГП), вооруженные конфликты возникали по классической, как сейчас принято говорить, линейной схеме (конвенциональные войны): дипломатическая напряженность — разрыв дипломатических отношений — объявление войны — война с ярко выраженным фронтом и различием участников — победа/поражение — капитуляция/мирный договор. Вторая мировая война стала, пожалуй, последней линей-

¹ Подп. «а» п. 15 Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № Пр-2976

ной, хотя ряд элементов нового типа проявлялся уже тогда, и в значительно меньшей мере войной конвенциональной, т.к. ряд конвенций, в частности, IV Гагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г., Парижский пакт 1928 г., Женевский протокол о мирном разрешении международных споров 1924 г., Декларация об агрессивных войнах 1927 г., были цинично нарушены, что нашло впоследствии отражение в приговоре Нюрнбергского трибунала.

Создание оружия массового поражения, в особенности ядерного, сделало линейные войны главных геополитических игроков чрезвычайно опасным занятием, за которым могло последовать взаимное уничтожение. Значительные усилия стали прилагаться в сфере невооруженной борьбы и борьбы спецслужб, а крупномасштабные войны стали заменяться локальными вооруженными конфликтами. Речь идет фактически о том, что сложившиеся в течение многих веков линейные матрицы войны оказываются несостоятельными, что обуславливает переход к новой адекватной нелинейной парадигме гибридной войны как нового, комплексного и самостоятельного многомерно-го измерения войны¹.

В период стремительной трансформации войн МГП пыталось «успеть» ограничить стороны в выборе способов и средств ведения войны, защитить гражданское население, вынужденно претерпевающее бедствия, связанные с войной. При этом мир, не способный отказаться от противостояния, движется в сторону вялотекущей перманентной невооруженной борьбы всех видов (политической, дипломатической, информационной, кибервойны) во всех сферах с элементами вооруженной борьбы.

Таким образом, нет никаких оснований полагать, что новые конфликты, которые неизбежно будут сопровождать человечество всю его историю, станут гуманнее предыдущих.

Что в таких условиях может предложить международное гуманитарное право?

Способно ли оно решить, те задачи, которые перед ним стоят? Для ответа на этот вопрос стоит обратить внимание, прежде всего, на критику МГП. Она базируется на нескольких тезисах-парадоксах.

Гуманная война. Нельзя не согласиться с тем, что даже слова «война» и «гуманизм» плохо соседствуют друг с другом, не говоря уже о сущности этих явлений. Слово сочетание «гуманная война» — это своего рода родовая травма МГП, его парадокс. «Горе побежденным» (Брэнн); «Война — это путь обмана» (Сунь-Цзы); высказывание Марка Туллия Цицерона, вынесенное в эпиграф, и подобные, к слову, весьма популярные в военной среде высказывания, отражают реальное восприятие войны, как события исключительного, не требующего дополнительного урегулирования, характеризующегося крайним напряжением сил и применением крайних мер насилия.

Обращаясь к философским воззрениям Томаса Гоббса, который говорит о войне «всех против всех» в случае отсутствия «общей власти», мы также увидим конструкцию, которая во многом повторяет вышеназванные тезисы: «Там, где нет общей власти, нет закона, а там, где нет закона, нет несправедливости. Сила и коварство являются на войне двумя основными добродетелями²».

Для понимания природы войны и ее оценки с точки зрения применимости гуманизма будет уместно обратиться к воззрениям одного из наиболее видных теоретиков военного дела начала XIX в. Карла фон Клаузевица, ведь именно ему принадлежит максима: «Введение принципа ограничения и умеренности в философию самой войны представляет полнейший абсурд».

Рассмотрение данной мысли вне остальных философских построений Клаузевица может привести нас к неверному выводу о том, что автор труда «О войне» отрицал ограничение и умеренность в войне, как таковые. Однако к некоторым выводам на этот счет будет уместно вернуться позд-

¹ Бартош А. А. «Трение» и «износ» гибридной войны // Военная мысль. № 1. 2018. С. 7.

² Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М.: Мысль, 2001.

нее, а сейчас следует обратить внимание лишь на цель войны и на то что, за ней стоит — на средства ее достижения.

Целью военных действий, по Клаузевицу, является необходимость обезоружить противника, лишить его возможности продолжать борьбу, т.е. сокрушить его¹, а самой войны, как акта насилия, — заставить противника выполнить нашу (т.е. сражающейся стороны — *прим. автора*) волю². Вместе с тем, совершенно очевидно, что эта «воля» касается, прежде всего, факторов производства (ресурсов) и их дальнейшего распределения в пользу нового обладателя.

Вооруженные силы страны во время ведения боевых действий опираются на общегосударственный тыл, инфраструктуру страны, ее природные и человеческие ресурсы. Из этого следует, что задача по обезоруживанию противника и лишению его возможности продолжать борьбу достигается не только прямым разгромом вооруженных сил противника, что было бы упрощением, а также занятием территорий, захватом ресурсов и подчинением своей воле населения на захваченных территориях. К слову, у Клаузевица «сбор контрибуции», «опустошение» территории, нанесение врагу «убытков» и их увеличение, упоминаются в качестве средств воздействия на вероятность собственного успеха и увеличение расхода сил противника³.

Таким образом, сторона, ведущая войну и ставящая целью заставить противника выполнить ее волю, как правило, будет обязана повлиять на всю систему элементов, включающую в себя помимо вооруженных сил (комбатантов) и гражданское население, не принимающее непосредственного участия в вооруженной борьбе (некомбатантов), так как последнее занимает определенную территорию, владеет ресурсами, входит в систему общегосударственного тыла, преимущественно не испытывая при этом симпатий к оппоненту.

В случае невозможности завладеть территорией и ресурсами, подчинить своей воле действия гражданского населения, сторона, ведущая военные действия в попытке сломить волю противника к сопротивлению, будет всеми силами стараться дезорганизовать их и подавить. В указанных условиях соблюдение принципов гуманности и соразмерности по определению находится в зоне риска.

Предоставим возможность К. фон Клаузевицу поставить точку в данном подвопросе: «Некоторые филантропы могли бы, пожалуй, вообразить, что обезоружить и сокрушить противника можно искусственным образом, без особого кровопролития и что к этому именно и должно было бы стремиться военное искусство. Как ни соблазнительна такая мысль, тем не менее она содержит заблуждение, и его следует рассеять. Война — дело опасное, и заблуждения, имеющие своим источником добродушие, для нее самые пагубные. Применение физического насилия во всем его объеме никоим образом не исключает содействия разума; поэтому тот, кто этим насилием пользуется, ничем не стесняясь и не щадя крови, приобретает огромный перевес над противником, который этого не делает. Таким образом, один предписывает закон другому; оба противника до последней крайности напрягают усилия, и нет других пределов этому напряжению, кроме тех, которые ставятся внутренними противодействующими силами»⁴.

Законопослушный преступник. Данное противоречие раскрывается в том, что МГП или «право войны» (*jus in bello*) по определению действует только в период вооруженного конфликта или оккупации всей или части территории одной из сторон, даже в отсутствие какого-либо сопротивления⁵. Вооруженный конфликт же, в свою очередь, является результатом нарушения норм международного права (*jus ad bellum*), так как развязывается одной из сторон.

Так, нацистская Германия в период с 1939 по 1941 г. развязала ряд агрессивных

¹ Клаузевиц Карл фон. О войне. Избранное. М.: Изд. АСТ, 2017. С. 31.

² Там же. С. 27.

³ Там же. С. 56.

⁴ Там же. С. 28.

⁵ Общая ст. 2 для всех четырех Женевских конвенций 1949 г.

войн в нарушение Женевского протокола о мирном разрешении международных споров 1924 г., Декларации об агрессивных войнах 1927 г. и Договора об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Пакта Бриана-Келлога) 1928 г.¹

Как мы видим, для того, чтобы МГП (*jus in bello*) начало работать, один из субъектов международного права должен это право (*jus ad bellum*) нарушить, тем самым совершив военное преступление.

Таким образом, общее ожидание того, что стороны, участвующие в вооруженном конфликте, будут строго придерживаться норм и принципов МГП, основывается на частном ожидании того, что норм и принципов МГП будет придерживаться сторона, чье военно-политическое руководство нарушило нормы международного права, совершило военное преступление и развязало агрессию, что само по себе довольно наивно.

Война без войны. Другое противоречие заключается в том, что нормы международного гуманитарного права, как отрасли международного права, естественным образом возникают из международных соглашений, добровольно заключаемых между субъектами международного права (государствами), которые в новых реалиях, как мы уже выяснили, ведут борьбу постоянно(!) во всех сферах жизнедеятельности различными средствами и способами, в том числе и невоенными.

В известной мере упрощая, можно утверждать, что развитие общества и технологий, и последовавшее за ним слияние вооруженной и невооруженной борьбы стало причиной появления нового типа войн, называемых гибридными². В отличие от

войн прошлого, они, как правило, не объявляются, в меньшей степени опираются непосредственно на вооруженную борьбу, охватывают все сферы жизни и слои населения противостоящих сторон, становятся способом решения противоречий между множеством субъектов, в связи с чем, практически не регулируются МГП.

Сложно представить, что какая-либо из сторон, находящихся в перманентном конфликте, добровольно посредством международного соглашения ограничит себя в выборе средств и способов невооруженной борьбы, которые «не видит» международное гуманитарное право. Кроме того, даже само описание и классификация подобных способов для урегулирования международных отношений при наличии воли сторон также представляется весьма непростой задачей с юридико-технической точки зрения, что порождает множество законодательных неопределенностей.

Время плодит новые сущности, а их осознание и понимание приходит позднее. Новые нелинейные формы с применением кибероружия, частных военных компаний³, квазигосударственных образований, а также преобладание немеждународных вооруженных конфликтов ставят перед МГП новые вопросы. Например, следует ли считать агрессией кибератаки? Что, если кибератаки будут производиться гражданскими лицами? Что, если объектом этих кибератак будут невоенные объекты, имеющие критическое значение для обороноспособности страны или космические аппараты, которые обеспечивают навигацию в гражданских и военных целях? Каковы критерии оценки «длительности» и «интенсивности» воору-

война — это использование военных и невоенных инструментов в интегрированной кампании, направленной на достижение внезапности, захват инициативы и получение психологических преимуществ, используемых в дипломатических действиях; масштабные и стремительные информационные, электронные и кибероперации; прикрытие и сокрытие военных и разведывательных действий в сочетании с экономическим давлением.

³ Гагарин Е. О. Что следует понимать под частными военными компаниями? // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2015. № 6. С. 101 — 106.

¹ Примечательно, но именно на то, что Нюрнбергский трибунал нарушил основные принципы права: «*nullum poena sine lege*» (нет наказания без закона) и «*ex post facto*» (задним числом), сегодня, вслед за адвокатами нацистских преступников, указывают те, кто желает пересмотреть итоги Второй мировой войны. Однако, тот факт, что развязывание агрессивных войн было под запретом еще в 20-х годах XX в., умалчивается.

² Согласно ежегодному изданию Лондонского Международного института стратегических исследований «*Military Balance 2015*» гибридная

женного конфликта для определения возможности применять МГП в немеждународном конфликте?

Но все же важно отметить, что главная проблема законодательных неопределенностей лежит не в юридико-технической плоскости, в данном случае это лишь соревнование аргументов у политических оппонентов. Выработка единых подходов возможна даже несмотря на трудности перевода и различие правовых систем. Большинство споров — это политические противоречия, ведь борьба идет постоянно, а аргументы нужны сторонами и судьям.

Побеждай, а не то осудят. Весьма часто МГП и международное право в целом критикуют за отсутствие аппарата принуждения. Еще в XIX в. русский ученый Н. М. Коркунов писал: «Юридические нормы, как веления, обращенные к сознательной воле человека, могут быть им и не соблюдаемы и потому для своей силы нуждаются в особых обеспечениях их действительного соблюдения. Необходимо каким-нибудь образом понудить к исполнению юридических норм, иначе они остались бы мертвою буквой»¹. Что есть норма, если ее игнорирование ничего за собой не влечет? Казалось бы, у МГП также есть инструменты для привлечения к ответственности (санкции, сатисфакции, репарации, реституции), однако наличие инструментов еще не есть аппарат принуждения, необходимо правоприменение, а, следовательно, и наличие легитимных международных субъектов правоприменительной деятельности. Но здесь мы сталкиваемся с иной извечной проблемой, озвученной героем А. С. Грибоедова: «А судьбы кто?».

В далеком 1945 г. этот вопрос удалось решить путем нескольких соглашений, созданием Международного военного трибунала в Нюрнберге и Международного военного трибунала по Дальнему Востоку в Токио. Решения этих трибуналов тогда также вызвали ряд вопросов², но тогда еще удава-

лось соблюсти паритет интересов стран-победителей. Однако в 1993 — 1994 гг. были созданы Международный трибунал по Руанде и Международный трибунал по бывшей Югославии. И если решения первого не вызвали шквала критики, то работа последнего обнажила серьезные перекосы и политизированность: «До сих пор функционирует трибунал по бывшей Югославии, хотя его давно пора закрыть. ... Доказал свою предвзятость и однобокость. Там в процентном отношении 80 %, по-моему, дел, которые они завели, были против сербов. Дела, которые против других национальностей были заведены, очень часто рассыпались», — заявил в октябре 2017 г. министр иностранных дел России Сергей Лавров, выступая на Всемирном форуме молодежи и студентов в Сочи³.

Основанный в 2002 г. Международный уголовный суд⁴ (далее — МУС) фактически не выполняет той роли, которая на него возлагалась. С момента создания МУС Россия принимала участие в его работе только в качестве наблюдателя. За 14 лет суд вынес 4 приговора, реально проводя работу только на Африканском континенте. Активно возражают против самой идеи МУС США (отозвали свою подпись в 2002 г.), Китай, Индия, Израиль и Иран. Решение о выходе из МУС в октябре 2016 г. приняло правительство ЮАР в связи с требованием МУС арестовать Президента Судана Омар аль-Башира в момент его нахождения в ЮАР.

Россия в ноябре 2016 г. также отказалась⁵ от участия в Римском статуте после того, как прокурор МУС Фату Бенсуда сочла присоединение Крыма к России войной

имперского кабинета, генерального штаба и верховного командования вызывало недоумение не только у члена трибунала от СССР Никитченко И. Т., что выразилось в особом мнении, но и в европейской печати. Столь мягкое, очевидно политизированное решение стало причиной массовой демонстрации в Лейпциге, Дрездене и Хемнице.

³ URL: <https://ria.ru/world/20171016/1506899232.html>

⁴ Учрежден Римским статутом Международного уголовного суда 17 июля 1998 г.

⁵ Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 ноября 2016 г. № 361-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда».

¹ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / 5-е изд. СПб., 1898. С. 133 — 135.

² Сейчас практически не вспоминают тот факт, что оправдание Шахта, фон Папена и Фриче, а также отказ от признания преступными организациями

с Украиной и оккупацией ее территории¹; ранее МУС также высказывал довольно спорные оценки причин и хода грузинско-осетинского конфликта 2008 г. Так, Председатель Следственного комитета России Александр Бастрыкин в интервью «Российской газете» сообщил: «... в качестве предмета расследования этим судом определены военные преступления и преступления против человечности, которые, по предварительным выводам, были совершены вооруженными силами не Грузии, а Южной Осетии, причем против этнических грузин. То есть МУС перевернул обстоятельства дела «с ног на голову», оставив за рамками предмета расследования факты массовых убийств и увечий осетинской части населения Южной Осетии и вынужденного переселения с места проживания 16 тысяч осетин»².

Негуманное оружие. 1868 г. 18 государств мира, подписав Санкт-Петербургскую декларацию «Об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль», взяли на себя обязательства «в случае войны между собой отказаться взаимно от употребления как сухопутными, так и морскими войсками снарядов, которые при весе менее 400 граммов имеют свойство взрывчатости или снаряжены ударным или горючим составом». Так 150 лет назад появился первый межгосударственный договор об ограничении использования вооружений. Удивительно, но колыбелью «Гаагского» права справедливее будет считать российский Санкт-Петербург.

Трудно переоценить вклад российских юристов-международников в формирование норм, регулирующих правила ведения войны, однако, что указанные нормы, кроме исторической гордости и преемственности, значат для нас сегодня?

В 1863 г. на вооружение русской армии была принята разрывная пуля 6-го калибра, которая использовалась для подрыва пороховых и снарядных ящиков неприятеля.

Аналогичные боеприпасы изобретались и применялись Великобританией, Австро-Венгрией и другими государствами, имеющими схожие производственные возможности.

Насколько запрет взрывчатых и зажигательных пуль оказался действенным? Вежливо говоря, не в полной мере, так как подобные пули массово использовались авиацией³ Великобритании, Германии и Франции в Первой мировой войне, факты использования разрывных пуль сухопутными войсками были также зафиксированы и в ходе Второй мировой войны. При этом задача корректировки огня, которая также решалась посредством использования разрывных пуль, была решена созданием трассирующих и бронебойно-зажигательных патронов, запрета на которые нет.

Приблизительно ту же картину можно обнаружить, если обратить внимание на экспансивные пули. Запрет их применения в вооруженном конфликте продиктован не столько гуманизмом, сколько нецелесообразностью их применения армейскими подразделениями. Во-первых, из-за своей формы экспансивные пули не обладают необходимой баллистикой и, как следствие, эффективная дальность стрельбы такими пулями не позволяет поражать живую силу противника на дальних дистанциях, как того часто требует обстановка. Во-вторых, экспансивные пули обладают низкой устойчивостью и пробивной способностью, что не дает возможности поражать живую силу противника, находящуюся за легкими укрытиями или в средствах индивидуальной бронезащиты.

Другим оружием, чье массовое и неконтролируемое использование противоречит важнейшему принципу МГП — различию и ежегодно уносит тысячи жизней⁴, являются противопехотные мины (далее — ППМ). Применение ППМ не позволяет определить

³ Использование разрывных пуль авиацией не попадало под действие декларации «Об отмене употребления взрывчатых и зажигательных пуль» и действующих на то время Гаагских конвенций.

⁴ Согласно оценкам ООН, противопехотные мины ежегодно убивают и калечат 26 тысяч человек в 75 странах. URL: https://ria.ru/defense_safety/20171029/1507634988.html

¹ URL: https://lenta.ru/news/2016/11/15/icc_report/

² URL: <https://rg.ru/2016/02/02/bastrykin-mus-perevernul-sobytiia-v-iuzhnoj-osetii-s-nog-na-golovu.html>

статус лиц, находящихся в зоне конфликта, в связи с чем она уверенно поражает как комбатантов, так и гражданское население. Вместе с тем Конвенция о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных наземных мин и их уничтожении от 18 сентября 1997 г. (Оттавская конвенция) хоть и имеет широкую поддержку в мире (163 страны-участницы), но в настоящий момент не подписана, в частности, такими странами как США, Китай, Россия, Израиль, Индия и Пакистан.

По вопросу неучастия России в Оттавской конвенции на сайте СВР России сообщается, что «немедленный отказ от применения этого вида оружия, ставит под угрозу безопасность страны, поскольку пока не созданы другие средства, обеспечивающие адекватные возможности. ... Противопехотные мины продолжают играть весомую роль в обеспечении безопасности протяженных сухопутных границ Российской Федерации» и кроме того, «решение этой задачи требует достаточно продолжительного переходного периода и выделения нескольких десятков миллиардов рублей»¹.

Таким образом, для основных геополитических игроков, имеющих значительные запасы ППМ, технологии их промышленного производства и ясно представляющих возможность крупномасштабных вооруженных конфликтов, ППМ являются незаменимым оружием, что обуславливает их неучастие в Оттавском процессе.

На мой взгляд, запрет таких видов оружия как химическое, зажигательное, бактериологическое диктуется, прежде всего, объективными причинами: наличием более совершенных и управляемых аналогов и систем, трудностями в применении и содержании, попыткой ограничить возможности развивающихся стран в этих сферах, а не гуманистическими соображениями. Так как в противном случае становится неясным, почему Протокол III к Женевской Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрез-

мерные повреждения или имеющими неизбежное действие от 10 октября 1980 г., позволяет применять зажигательное оружие (напалм) против личного состава подразделений противника (комбатантов)? Уничтожение живой силы противника путем его сжигания вряд ли можно назвать более гуманным, чем попадание в тело человека экспансивной пули.

Выводы.

Из изложенного видно, что сегодня МГП во многом не способно решить те задачи, которые перед собой ставит. Словно бальзаковская шагреневая кожа эта отрасль международного права «сжимается» и охватывает все меньшее количество вооруженных конфликтов. В связи с этим в дискуссиях на эту тему порой возникает вопрос о необходимости МГП в целом, о необходимости участия России в международных соглашениях, применении и изучении норм МГП в вооруженных силах. Может нам стоит не ограничивать себя в средствах и методах, не проводить различия между гражданскими лицами и военным контингентом, не пытаться вести «гуманных войн» и не поуждаться к этому другие стороны?

На мой взгляд, ответ на этот вопрос может быть только один, безусловно, нет.

Если рассматривать МГП через призму современных конфликтов, то невозможно не заметить, что МГП само становится площадкой противостояния и нам следовало бы принять бой, как сейчас принято говорить, «на дальних подступах». У войны и МГП один «родитель» — политика, так как война есть её продолжение иными средствами, а международные соглашения есть её результат. Такая «родственная связь» заставляет нас проецировать свойства политики и на ее порождения, а, как известно, политика — искусство возможного.

Таким образом, несмотря на все несовершенство, а порой и «беззубость» МГП, нам с полным пониманием вышеобозначенных противоречий, необходимо не только участвовать в этом дискурсе, но и брать на себя главную нормотворческую, гуманитарную и, если угодно, миротворческую роль, создавать альтернативные гуманитарные общественные организации, не позволять

¹ URL: <http://svr.gov.ru/material/3-5.htm>

превращать МГП в фиговый листок, защищающий интересы отдельных участников международных соглашений, занимать более активную позицию на всех уровнях, готовить вооруженные силы к ведению боевых действий в условиях информационного противоборства, где соблюдение норм МГП является важнейшим фактором, формирующим образ России в мире, отстаивать национальные интересы в этой сфере.

Обещая вернуться к некоторым выводам К. фон Клаузевица относительно ограничения и умеренности в войне, хочу обратить внимание на то, что философия последнего содержала принцип: «применять на войне лишь те средства и задаваться лишь такой конечной военной целью, которые будут достаточны для достижения политической цели». Принцип достаточности Клаузевица во многом созвучен с принципом соразмерности в МГП и представляется логичным. Ограничение себя в средствах и методах на войне — это не только и не столько проявление гуманизма, человеческого достоинства, которые облегчат участь

сотен и тысяч людей, что само по себе бесценно, но и создание привлекательного образа, из которого следует известная практическая целесообразность.

У международного гуманитарного права будет то будущее, которое мы создадим. Перефразируя Плутарха, скажу, что «война — это зло, ее ведут с помощью больших несправедливостей и насилия, но для честных людей и на войне должны существовать законы».

Библиография

1. Бартош, А. А. «Трение» и «износ» гибридной войны / А. А. Бартош // Военная мысль. — № 1. — 2018.
2. Гагарин, Е. О. Что следует понимать под частными военными компаниями? / Е. О. Гагарин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 6. — С. 101 — 106.
3. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс. — М.: Мысль, 2001.
4. Клаузевиц, Карл фон. О войне. Избранное / Карл фон Клаузевиц. — М.: Изд. АСТ, 2017.
5. Коркунов, Н. М. Лекции по общей теории права. 5-е изд. / Н. М. Коркунов. — СПб., 1898.

Is there a future for international humanitarian law?

© Gagarin E. O.,
lawyer

Abstract. The article provides a critical analysis of international humanitarian norms in relation to the current state of international relations, concludes that the IHL is unable to fully solve the tasks that were initially assigned to it. This necessitates the search for new ways of maintaining peace, limiting the means and methods of warfare.

Key words: international humanitarian law; means and methods of warfare; international crimes; protection of war victims

Экстремизм и правовая основа реагирования на него

© Долгова А. И.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

Аннотация. В статье анализируется экстремизм как социальное и криминальное явление, его признаки, отраженные в публикациях и правовых актах, законодательство о противодействии экстремистской деятельности.

Ключевые слова: экстремизм, экстремистская деятельность; конституционно-правовая основа борьбы с экстремизмом; особенности правового реагирования на экстремизм; законность.

Рецензент — О. В. Дамаскин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

При обсуждении положения дел с экстремизмом и оптимизации реагирования на него важно определить исходные позиции. В том числе важны: понимание того, что есть экстремизм; определение конституционно-правовой основы борьбы с экстремизмом; соблюдение режима законности в процессе противодействия экстремизму.

В России конца XX — начала XXI вв. больше половины диссертаций по проблематике экстремизма защищались на соискание ученой степени доктора или кандидата философских, политических, социологических, исторических наук. Гораздо меньшее внимание уделялось правовой операционализации понятия «экстремизм».

Предлагавшиеся разными специалистами определения экстремизма базировались на его понимании как «крайности», но вопрос о том, что это за крайность, решается различно, нередко противоречиво и недостаточно определенно для того, чтобы с такими определениями можно было «работать» в процессе правотворческой и правоприменительной практики¹.

Правоприменительную деятельность затрудняет то обстоятельство, что в действующем Федеральном законе от 25 июля

2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» общие отличительные признаки экстремизма не выделяются. Не случайными в этой связи являются следующие утверждения: «Экстремизм представляет собой совокупность общественно опасных деяний, которым можно только противодействовать. Исходя из этого, можно утверждать, что экстремизм — это исключительно нечто, запрещенное законом»²; «в России появляется новая политическая мода: именовать любой эксцесс вне зависимости от его характера экстремизмом»³.

Различие теоретических воззрений, «рабочих» определений используемых терминов приветствуется и допустимо в теории, в научных, политических дискуссиях, но в законотворческой и практической правоприменительной деятельности надлежит оперировать только четкими, определенными понятиями с тем, чтобы на практике можно было вычленять специфические характеристики деяний, устанавливать и доказывать их наличие.

Согласно определению ПАСЕ, которое было дано в 2003 г., «экстремизм» — это такая форма политической деятельности, которая прямо или косвенно отвергает принципы парламентской демократии».

¹ Экстремизм и другие криминальные явления. М., 2008; Экстремизм: понятие, система противодействия и прокурорский надзор. М., 2009; Долгова А. И., Гуськов А. Я., Чуганов Е. Г. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики. М., 2010.

² Хлебущкин А. Г. Экстремизм. Саратов, 2007. С. 29.

³ Соловей В. А. Был ли экстремизм? // Век. 2002. № 22. С. 74.

Проблема экстремизма, как говорилось в решении ПАСЕ, заключается в том, что демократия должна обеспечить максимальные гарантии свободы мнений, собраний и объединений, но в то же время защитить себя от сил, чья идеология отрицает эти принципы. При этом идеологии, отрицающие демократию, не могут быть уголовно наказуемы и преследуемы как таковые. Иначе пришлось бы запрещать и коммунистов, и анархистов, и монархистов. И самый сложный вопрос — определить ту черту, за которой убеждения одних могут рассматриваться как угроза правам других¹.

Последнее замечание носит весьма существенный характер и его можно считать ключевым в противодействии экстремизму, причем как в правотворческой, так и правоприменительной деятельности.

В отечественной научной и другой литературе отсутствует единая и четкая позиция по поводу определения экстремизма. Широкое и произвольное оперирование термином «экстремизм» особенно имеет место в политических дискуссиях².

Отдельными авторами экстремизм связывается не только с конкретными деяниями, но и с состоянием сознания, в том числе с нигилизмом, фанатизмом³. Данное определение не проясняет проблему экстремизма, ибо дается через оценочные понятия, которые трактуются в литературе и понимаются на практике многозначно. То, что для одних является ценностью, за которую они отдают жизнь, с позиций других это — проявление фанатизма и гиперболизации идеи.

Сама по себе приверженность какой-то идее, постановка ее в центр внимания не является чем-то общественно опасным. Наоборот, например, это бывает характерно для ученых, деятелей искусства, целенаправленно и сосредоточенно добивающихся впечатляющих позитивных

результатов. Другой вопрос, что это за идея, как проявляет себя, на что идут ради нее, что приносят ей в жертву; как это соотносится с охраняемыми законом правами, свободами, законными интересами других людей, общества, государства?

Поскольку экстремизм часто связывается именно с политикой, его понятие меняется в зависимости от политической ситуации, характера политических сил, находящихся у власти, политического режима. Например, в годы советской власти отмечалось, что экстремизм — «термин, обычно применяемый реакционерами и реформистами по отношению к революционным деятелям»⁴.

Регулирование противодействия экстремизму в России носит развернутый системный характер, его надлежит базировать на положениях Конституции Российской Федерации и ряде международных правовых актов.

Противодействие экстремизму — это вовсе не «промывание мозгов», не «затыкание ртов» неугодным лицам и группам. В обществе взаимодействуют представители разных рас, наций, приверженцы различных политических, религиозных воззрений, лица из разных социальных страт, групп. В этом процессе взаимодействия совершенно естественно, что каждая группа отстаивает, защищает свои интересы, чтит собственные обычаи, традиции, историю. Кто-то кого-то не принимает, заявляет о своей несогласии с постулатами той или иной группы. Закон не обязывает всех любить, со всеми соглашаться, не запрещает обнаруживать и разрешать существующие противоречия, но требует, чтобы это происходило в рамках закона и не разжигалась бы рознь между разными группами, не допускалось унижения других лиц, не причинялся вред правам, свободам и законным интересам разных субъектов⁵.

¹ Газета «Коммерсантъ». № 102 от 08.06.2006.

² <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=9080> 17.04.08

³ Бурковская В. А. Криминальный религиозный экстремизм в современной России. М., 2005. С. 11.

⁴ Словарь иностранных слов. М., 1955. С. 802.

⁵ Не случайно Федеральным законом от 23 ноября 2015 г. № 314-ФЗ в Федеральный закон о противодействии экстремистской деятельности была введена ст. 3.1 «Особенности применения законодательства Российской Федерации о противодействии экстремистской деятельности в

При отставании специфических интересов разные общности, выразители их идей нередко используют не только допускаемые правом, законом средства, но и недопустимые с точки зрения права методы. Причем не только связанные с откровенным нарушением закона, но и с прикрытием фактически неправомερных действий определенными идеологическими, политическими, псевдонаучными обоснованиями. Организуются подчас шумные кампании, в том числе с использованием СМИ, сети Интернет и других способов.

Однако органам правопорядка надлежит всегда занимать строго правовую позицию, сохранять хладнокровие, принимать взвешенные, обоснованные решения только на основе Конституции и других действующих в России нормативных правовых актов. При решении того, что является экстремизмом, необходимо опираться на закон, правовые определения.

Действующее законодательство об экстремизме формировалось в эпоху реформ и становления нового российского общества. Вопросы противодействия экстремизму, экстремистской деятельности отражаются в ряде нормативных правовых документов: в ратифицированной Россией без оговорок и заявлений Шанхайской конвенции «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом», Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральном законе «О противодействии терроризму», УК РФ, КоАП РФ и ряде других правовых актов.

Однако не все положения таких документов в должной мере синхронизированы, а потому важна высокая правовая культура правоприменительной деятельности, точное реагирование на криминализованные проявления экстремизма.

отношении религиозных текстов». В ней предусмотрено, что Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами.

В Шанхайской Конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом¹, во-первых, понятия «экстремизм» и «терроризм» рассматриваются как различающиеся; во-вторых, в определении экстремизма акцент делается на двух обстоятельствах: насилии и его направленности на конституционный строй, общественную безопасность. В ст. 3 данной Конвенции говорится: «экстремизм» — какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон».

В Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 1) террористическая деятельность трактуется как одно из проявлений экстремистской деятельности. Кроме того, в данном Федеральном законе понятия «экстремистская деятельность» и «экстремизм» рассматриваются как тождественные. В Федеральном законе «О противодействии терроризму» различаются понятия «терроризм» и «террористическая деятельность».

Правоприменительную деятельность затрудняет также то обстоятельство, что в ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» не содержится общего понятия «экстремизм, экстремистская деятельность». Общие отличительные признаки экстремизма соответственно не выделяются, но приводится обширный перечень различных деяний².

¹ Шанхайская Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Заключена в г. Шанхае 15 июня 2001 г. Россия ратифицировала Конвенцию 10 января 2003 г. Конвенция вступила в силу для России 29 марта 2003 г.

² Экстремистская деятельность (экстремизм) включает: насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной

В деяниях данного перечня имеются признаки, связанные как с *мотивами* (социальная, расовая, национальная или религиозная рознь), так и с *объективной стороной* (использование насилия либо угрозой его применения); указываются разные преступления: как против основ конституционного строя, так и иные (например, воспрепятствование законной деятельности избирательных комиссий, соединенное с насилием либо угрозой его применения). Сюда же относится пропаганда нацистской символики, ряд иных деяний.

Практически перечисленные деяния являются или уголовно-наказуемыми, или влекут административную ответственность по КоАП РФ (ст. 13.15. «Злоупотребление свободой массовой информации», ст. 20.29. «Производство и распространение экстремистских материалов» и др.), либо влекут иную правовую ответственность.

розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии; воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения; воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения; совершение преступлений по мотивам, указанным в п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ; пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения; публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения; публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением.

Зачем же законодателю потребовалось объединять столь разные деяния в одну категорию: «экстремистские (экстремизм)»? Анализ закона показывает, что это сделано с учетом часто встречающейся мотивации указанных разных деяний и в целях принятия в отношении таких деяний некоторых общих мер реагирования, в том числе предупредительного характера, в следующих случаях: на этапах их организации и подготовки; при подстрекательстве к их осуществлению; при финансировании указанных деяний; ином содействии в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг.

В ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» говорится после перечисления указанных выше конкретных деяний, что экстремизм (экстремистская деятельность) — это также «организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению; финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг».

В нормативных правовых актах, конкретизирующих превентивные и другие меры, используются понятия «экстремистская деятельность», «экстремистские материалы», «экстремистская организация», «экстремистское сообщество». Они производны от того понимания экстремизма, которое дается в ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Вместе с тем в УК РФ введены нормы о «преступлениях экстремистской направленности» (ст. 282¹ УК РФ). Такие преступления выделяются по критерию, больше ориентированному на документы ООН, чем на Федеральный закон о противодействии экстремистской деятельности.

В этом отношении позиция отечественного законодателя в УК РФ сблизилась с

той трактовкой понятия «экстремизм», которая дается в ряде документов ООН и документах высокого уровня — Генерального Секретаря ООН. Там понятие «экстремизм» употребляется как идентичное «нетерпимости» и связывается не просто с нетерпимостью к другим, отношением к ним как к «нелюдям», но со специфическими мотивами. В частности, некоторых (не всех) проявлений терроризма.

В Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма (Утверждена резолюцией 49/60 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1994 г.) говорится: «будучи глубоко озабочена тем, что во многих регионах мира все чаще совершаются акты терроризма, в основе которых лежит нетерпимость или экстремизм...»¹.

В Резолюциях Совета Безопасности ООН S/RES/1373 (2001)², S/RES/1566 (2004)³ говорится об актах терроризма, мотивами которых являются нетерпимость или экстремизм.

В докладе Генерального секретаря ООН «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии» отмечается, что «идеология экстремизма и изоляции ... отрицает ценность и достоинства других и изображает их как нелюдей, заслуживающих истребления»⁴.

В примечании к ст. 282¹ УК РФ говорится: «Под преступлениями экстремистской направленности в настоящем Кодексе понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти, или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной ча-

сти настоящего Кодекса и пунктом "е" части первой статьи 63 настоящего Кодекса».

Во-первых, обращают на себя внимание слова «в настоящем Кодексе». Во-вторых, то, что к преступлениям экстремистской направленности относится только один вид деяний из перечисленных в ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», а именно: «совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте "е" части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации». В п. «е» части первой ст. 63 УК РФ указывается, что это — «совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти, или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы».

Таким образом, из данного определения видно, что при введении в УК РФ понятия «преступления экстремистской направленности» законодатель использовал для выделения таких деяний только один критерий — характер мотивов. В то же время по таким мотивам могут совершаться самые разные деяния, запрещенные УК РФ, в том числе террористические.

Следуя примечанию к ст. 282¹ УК РФ, надо признать, что к числу преступлений экстремистской направленности не относятся все без исключения другие уголовно-наказуемые деяния, предусмотренные в п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (публичное оправдание терроризма, возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни и др.), совершенные не по указанным выше мотивам, а, например, по мотивам корысти либо зависти, ревности и др.

С позиции УК РФ к преступлениям экстремистской направленности соответственно относятся не все без исключения деяния, предусмотренные ст. 282 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства», но только те из них, которые совершены по мотивам, указанным в п. «е» части первой ст. 63 УК РФ.

С точки зрения различия в концепциях Федерального закона «О противодействии

¹ <http://www.un.org/russian/document/declarat/terrdec1>

² <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1373.htm> - 13k - 2008-04-09.

³ <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2004/res1566.htm> - 11k - 2008-04-09

⁴ Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century. Published for the Human Security Center, University of British Columbia, Canada (New York, Oxford University Press, 2005. <http://www.un.org/russian/unitingagainstterrorism/ch2.html> 30.10.08).

экстремистской деятельности» и УК РФ (примечания к ст. 282¹ УК РФ) толкования того, что является экстремистским, становится ясно, почему термин Общей части УК РФ «преступное сообщество (преступная организация)» (часть четвертая ст. 35 УК РФ) применительно к экстремизму в Особенной части разрывается на «экстремистское сообщество» и «экстремистскую организацию»: в ст. 282¹ говорится об экстремистском сообществе, а в ст. 282² УК РФ — об «экстремистской организации».

«Экстремистское сообщество», как следует из диспозиции ч. 1 ст. 282¹ УК РФ, — это организованная группа лиц, создаваемая «для подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности», а также «объединения организаторов, руководителей или иных представителей частей или структурных подразделений такого сообщества в целях разработки планов и (или) условий для совершения преступлений экстремистской направленности». Другими словами, если не установлено, что те деяния, которые перечислены в ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», совершены по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти, или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, то совершающие их организованные группы, объединения не могут называться «экстремистскими сообществами».

Термин «экстремистские организации» относится только к тем организациям, которые подпадают под следующее определение, сформулированное законодателем в ч. 3 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: «Экстремистская организация — общественное или религиозное объединение либо иная организация, в отношении которых по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстремистской деятельности».

Здесь следует иметь в виду, что термин «иная организация» должен использоваться в соответствии с законом. Понятия «организация», «объединение» употребляются не только в уголовно-правовом, но и в гражданско-правовом смысле. Например, в том значении, о котором говорится в ч. 1 ст. 117 ГК РФ и ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»: «общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей». Сюда же относятся и фонды, организации любых других организационно-правовых форм.

В ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» разграничиваются понятия «объединение» и «организация». В частности, общественная организация рассматривается как одна из организационно-правовых форм общественного объединения. В ст. 8 того же Закона говорится: «Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. ... В случае государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом».

Общественные объединения, согласно ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях» могут выступать и в таких организационно-правовых формах, как общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия. Нередко, например, финансирование террористической, иной экстремистской деятельности, осуществляет через фонды, органы общественной самодеятельности и т.п. Фонды также являются организациями, ибо ст. 118 ГК РФ гласит: «Фондом для целей настоящего Кодекса призна-

ется не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели».

Вывод о том, что понятие «организация» отражает не только конкретную организационно-правовую форму общественно- или иного объединения, но и является общим широким понятием, базируется на следующем:

— во-первых, в ст. 83 Конституции Российской Федерации термин «организация» употреблен в самом общем виде применительно к международным организациям без указания их конкретной организационно-правовой формы;

— во-вторых, в ГК РФ и ряде иных нормативных правовых актов понятие «организация» хотя часто употребляется в связи с конкретными ее наименованиями («коммерческая», «некоммерческая», «общественная» и т.п.), все-таки используется и как более общее понятие. Например, в ст. 48 ГК РФ говорится о том, что юридическим лицом признается организация без конкретизации ее организационно-правовой формы, а лишь с указанием на то, что такая организация имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Вполне оправдано в связи с этим использование в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» при определении экстремистской организации терминов «общественное или религиозное объединение либо иная организация».

Вопрос о соотношении и толковании понятий, связанных с экстремизмом, имеет сугубо практическое значение.

Во-первых, суть понятий важно учитывать при квалификации деяний. Например, в ст. 282¹ «Организация экстремистского со-

общества» УК РФ говорится об экстремистском сообществе, то есть организованной группе лиц для подготовки или совершения преступлений экстремистской направленности. Организованная группа, занимающаяся публичным оправданием терроризма, о котором идет речь в Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности», и за которое предусмотрена уголовная ответственность по ст. 205² УК РФ, в соответствии с указанным Федеральным законом занимается экстремистской деятельностью, причем преступной. Однако в соответствии с УК РФ она может признаваться экстремистским сообществом в соответствии с примечанием к ст. 282¹ УК РФ лишь в том случае, если публичное оправдание терроризма является преступлением экстремистской направленности, т.е. совершено не по любым мотивам, а именно по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти, или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

В других случаях, при наличии иных предусмотренных законом признаков, такого рода организация может признаваться или организованной группой в понимании ч. 3 ст. 35 УК РФ, или преступным сообществом (преступной организацией) в соответствии с ч. 4 ст. 35 и ст. 210 УК РФ, либо иным организованным преступным формированием, предусмотренном в УК РФ.

Следует также иметь в виду признаки террористической организации, предусмотренной ст. 24 Федерального закона «О противодействии терроризму». К ней отнесены и те организации, которые совершают экстремистские преступления, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

В ст. 24 «Ответственность организаций за причастность к терроризму» Федерального закона «О противодействии терроризму» говорится: «В Российской Федерации запрещаются создание и деятельность организаций, цели или действия которых направлены на пропаганду, оправдание и поддержку терроризма или совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 — 206,

208, 211, 277 — 280, 282.1, 282.2 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации. Организация признается террористической и подлежит ликвидации (ее деятельность — запрещению) по решению суда на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации или подчиненного ему прокурора в случае, если от имени или в интересах организации осуществляются организация, подготовка и совершение преступлений, предусмотренных статьями 205 — 206, 208, 211, 277 — 280, 282.1, 282.2 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также в случае, если указанные действия осуществляет лицо, которое контролирует реализацию организацией ее прав и обязанностей. Решение суда о ликвидации организации (запрете ее деятельности) распространяется на региональные и другие структурные подразделения организации ...».

Здесь приходится решать непростой вопрос о разграничении только террористических организаций и тех, которые причастны к преступлениям экстремистской направленности.

Важно дифференцированное и точное применение норм Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» и «О противодействии терроризму».

Во-вторых, практическое значение разграничения понятий «экстремизм», «экстремистские преступления», «преступления экстремистской направленности» становится очевидным в процессе регистрации и учете соответствующих криминальных проявлений, их отграничении от других.

Важной задачей является изучение процессов детерминации экстремистских проявлений. На международном уровне является общепризнанным, что проблема нетерпимости к другим органически связана с другой — соблюдением и нарушением прав и свобод человека и гражданина. Базовым правовым документом признается в этом отношении Всеобщая декларация прав человека (принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г.).

Закон не выстраивает шкалу предпочтений в защите прав и свобод разных субъектов — все равны перед законом, в том числе

и так называемые малые народы, и государствообразующий народ, — люди всех рас и национальностей, представители разных социальных в широком смысле слова групп.

Важно также при решении конкретных вопросов о противоправности деяний, уголовной и иной ответственности за них иметь в виду общие нормы о такой ответственности, исследовать, не действовали ли, в частности, лица в состоянии крайней необходимости, необходимой обороны, не являлись ли их действия реакцией на длительные ситуации оскорбления, унижения и клеветы со стороны тех, кто считает себя потерпевшими от экстремистских действий, от пребывания в нищете и в других недостойных человека ситуациях

В материалах ООН имеется немало документов, выступлений, заявлений относительно того, что «отсутствие каких-либо перспектив вызывает отчаяние и порождает экстремизм»¹, «ощущение того, что человек стал жертвой, может подпитывать экстремизм»², надо «стремиться к осуществлению и усилению программ развития и социальной интеграции на всех уровнях как самоцелей, признавая, что успех в этой области, особенно в вопросах, касающихся безработицы среди молодежи, может содействовать сокращению масштабов маргинализации и связанного с этим чувства отчуждения, которые подпитывают экстремизм и способствуют вербовке террористов»³.

Библиография

1. Бурковская, В. А. Криминальный религиозный экстремизм в современной России / В. А. Буковская. — М., 2005.

2. Долгова, А. И. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики / А. И. Долгова, А. Я. Гуськов, Е. Г. Чуганов. — М., 2010.

¹ <http://www.un.org/russian/ga/59/plenary/france>. 2006-09-12

² http://www.un.org/russian/unitingagainstterrorism/a60_825/ch2. - 2006-05-02

¹⁸ Глобальная контртеррористическая стратегия ООН. План действий (приложение A/RES/60/288)/http://www.un.org/russian/terrorism/strategy_actionplan.shtml - 2006-06-08

3. Соловей, В. А. Был ли экстремизм? / В. А. Соловей // Век. — 2002. — № 22.

4. Экстремизм и другие криминальные явления. — М., 2008.

5. Экстремизм: понятие, система противодействия и прокурорский надзор. — М., 2009.

6. Хлебушкин, А. Г. Экстремизм / А. Г. Хлебушкин. — Саратов, 2007.

Extremism and its legal basis of response at him

© **Dolgova A. I.**,

doctor of law, Professor, honored lawyer of the RSFSR,
chief researcher of the Institute of state and law of RAS

Annotation. The article analyzes extremism as a social and criminal phenomenon, its features reflected in publications and legal acts, the legislation on combating extremist activity.

Key words: extremism, extremist activity; the constitutional-legal framework of combating extremism; the legal responses to extremism; the rule of law.

Пограничные силы Государства Израиль: опыт и особенности обеспечения общественной безопасности, поддержания общественного порядка и борьбы с терроризмом

© Кобец П. Н.,

доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России

© Краснова К. А.,

кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России

Аннотация. Авторы рассматривают правовые и организационные основы функционирования пограничных сил Государства Израиль и их опыт деятельности по обеспечению общественной безопасности, поддержания общественного порядка и борьбы с терроризмом.

Ключевые слова: Государство Израиль, внутренняя безопасность государства, внешняя безопасность государства, модернизация законодательства, правоохранительные органы.

Рецензент — И. В. Холиков, доктор юридических наук, профессор.

Террористические проявления последних десятилетий, захватывающих конец XX и начало XXI в., показали всю масштабность и исключительность этого криминального явления, практически не имеющего границ в мире и требующего активного противоборства со стороны всего мирового сообщества¹. Специалисты обозначают проблему терроризма как глобальную², изучая при этом не только перспективы развития международных антитеррористических мер в контексте усиления ответственности за совершенные террористические акты, но и активно ставят вопрос об усилении охраны национальных границ в целях предотвращения проникновения террористов и боевиков и их деструктивной деятельности.

Как справедливо отмечает А. А. Агеев, «анализ опыта противостояния структурам

международного терроризма показывает, что она требует концентрации и совместных действий подразделений национальных и объединенных группировок вооруженных сил, специальных служб, органов внутренних дел и национальной гвардии»³. В этой связи исследование и использование позитивного опыта работы правоохранительных служб и армейских подразделений Государства Израиль (далее по тексту — Израиль), безусловно, будет оказывать содействие по усовершенствованию и развитию правоохранительных органов Российской Федерации, обеспечивающих внутреннюю и внешнюю безопасность государства. Особенности работы правоохранительных служб Израиля имеют немалый практический интерес. Анализ и проработка израильского опыта обеспечения общественной безопасности, поддержания общественного порядка и борьбы с терроризмом, позволит в дальнейшем сравнить его с отечественным опытом

¹ Жестеров П. В. Усиление уголовной репрессии в сфере противодействия терроризму: российский и европейский опыт // Юридическая мысль. 2016. Т. 93. № 1. С. 98 — 103.

² Жестеров П. В. О роли уголовной репрессии в предупреждении преступлений террористического характера // Журнал правовых и экономических исследований. 2016. № 1. С. 36 — 41.

³ Агеев А. А. Международно-правовые основы военно-полицейских операций // Военное право. 2018. № 1. С. 212.

работы силовых и правоохранительных структур и обозначить эффективные основы дальнейшего совершенствования их деятельности.

Обеспечение охраны государственной границы Израиля в настоящее время является первоочередной задачей. В условиях второго десятилетия XXI столетия природа и направленность пограничной угрозы до такой степени критичны, что уместно ставить вопрос о дальнейшем выживании страны. Главная угроза для Израиля в настоящее время исходит от Палестинской национальной администрации (ПНА). ПНА, не признающая Израиль в его настоящих границах, была образована в 1994 г. как временная форма самоуправления арабского народа Палестины на Западном берегу Иордана и в Секторе Газа¹.

Кроме этого, одним из вероятных источников угроз для Израиля являются некоторые страны арабского мира по причине политической², религиозной нетерпимостей³ и исторической обиды⁴. Сложившаяся ситуация во многом вызвана наличием границ с арабскими странами (Арабская Республика Египет, Иорданское Хашимитское Королевство, Ливанская Республика, Сирийская Арабская Республика), воевавшими с Израилем в 1940 — 1970-х гг.

Не только внешняя, но и внутренняя политика Израиля носит непримиримый характер. В сущности, государство практически легализировало специальные

операции по нейтрализации своих противников в любом месте на планете. В сложившейся обстановке в первых рядах борьбы с терроризмом оказалась государственная граница Израиля и охраняющий ее личный состав — израильская пограничная полиция, являющаяся военизированной частью Израильской полиции⁵.

Израильские силы по охране границы (далее МАГАВ — аббревиатура в переводе с иврита), или «Зеленая полиция», как их иногда называют из-за цвета униформы и беретов, это то, что полицейские во всем мире знают как «жандармерию». Иными словами, это полувоенизированные силы, если говорить об обучении и вооружении. Но в противоположность подобным организациям в Европе, например, французской Национальной жандармерии, итальянским карабинерам и испанской Гражданской гвардии (Guardia Civil), которые являются независимыми службами, непосредственно подчиняющимися министру внутренних дел или министру обороны, израильские силы по охране границы — это компонент Национальной полиции, и их командующий подчиняется Главному инспектору полиции (Inspector-General of the Police). Организационно-тактической единицей личного состава МАГАВ является рота.

МАГАВ была создана в 1949 г. в качестве пограничного корпуса израильской армии (ЦАХАЛ — аббревиатура в переводе с иврита). Ее основной миссией, как следует из ее названия, была борьба с проблемой проникновения на ее территорию и патрулирование на границах государства. В 1953 г. данный корпус перешел в подчинение к полиции⁶. Но спустя годы функции МАГАВ претерпели существенные

¹ Ермаков А. А., Рыжов И. В. «Интифада Аль-Кудса» и ее место в Палестино-Израильском противостоянии // Азия и Африка сегодня. 2016. № 2 (703). С. 13 — 17.

² Пиляева М. А. Некоторые аспекты политической конфронтации между Израилем и Ираном // Вестник МГИМО Университета. 2012. № 1. С. 144 — 148.

³ Макаренко Е. Ю. Религия как фактор групповой самоидентификации в Израиле // Политическая экспертиза ПОЛИТЭК. 2008. Т. 4. № 3. С. 259 — 269.

⁴ Блащаница А. В. Поселенческое движение на «контролируемых» Израилем арабских территориях как актор международных процессов в контексте ближневосточного урегулирования // Вестник Тюменского государственного университета. Гуманитарные исследования. 2011. № 2. С. 79 — 83.

⁵ Звездинский С. С., Иванов В. А. Охрана сухопутных границ Израиля. URL: http://dsx-oder.blogspot.ru/2010/06/blog-post_1103.html (дата обращения: 07.05.2018)

⁶ Цитович Я. В. Исторические аспекты формирования организационно-правовых основ системы органов национальной безопасности государства Израиль // Современное право. 2015. № 5. С. 162 — 165.

изменения, главным образом, в результате роста числа террористических актов, совершаемых в самом Израиле, а также в связи с необходимостью ведения борьбы с хорошо вооруженными бандами преступников, которые действуют в городских центрах страны.

Будучи хорошо обученными, преданными своему делу и соответствующим образом вооруженными, силы по охране границы считаются наилучшим решением этих проблем. И поэтому они по праву были первыми, кто развернул свои войска на территориях, например, после Шестидневной войны, и позже, в начале 1970-х гг., в городах Тель-Авиве и Иерусалиме, и все это происходило с колоссальным успехом. Постепенная трансформация сил по охране границы в силы внутренней безопасности завершилась в 1974 г. после принятия правительством решения о передаче ответственности за состояние внутренней безопасности в Израиле национальной полиции. Национальная полиция Израиля находится в ведении Министерства внутренней безопасности. В результате пограничная охрана приняла на себя ответственность за поддержание правопорядка в городских и сельских районах, а также охрану воздушных и морских портов и других инфраструктур Израиля¹.

Сейчас силы по охране границы являются основным функциональным органом Национальной полиции Израиля, обеспечивающим внутреннюю безопасность и осуществляющим борьбу с терроризмом, и, будучи таковыми, осуществляют следующие миссии: военную, по обеспечению общественного порядка, по регулярному поддержанию общественного порядка². Далее рассмотрим указанные

миссии поподробнее.

Военная миссия. Силы по охране границы несут оперативную ответственность за израильско-палестинскую национальную администрацию (автономию) и ее границу. Они помогают армии в регулярных операциях по обеспечению безопасности в Самарии и секторе Газа. Совместно с палестинской полицией они осуществляют совместное патрулирование, при этом служащие пограничных сил получают для этого специальную подготовку, а также охраняют особо секретные объекты.

Миссия по обеспечению общественного порядка. Силы по охране границы противодействуют мятежам и массовым беспорядкам как в Израиле, так и Иудее и Самарии.

Миссия по регулярному поддержанию общественного порядка. Силы по охране границы несут ответственность за поддержание общественного порядка, главным образом, в сельских районах, где акцент делается на предупреждении сельскохозяйственной преступности и деятельности униформированных подразделений добровольцев.

Численность сил по охране границы МАГАВ в настоящее время составляет около 10 000 человек мужского и женского пола, из которых 12 % представляют национальные меньшинства — бедуины, черкесы, христиане, друзы и мусульмане. В МАГАВ проходят службу три специальных подразделения: ЯМАМ, и ЯМАС — антитеррористические подразделения, ЯМАГ — оперативное реагирование на теракты³. Было еще одно подразделение — силы спецназа по охране границы Израиля МАТИЛАН. Оно было создано в 1996 г. Расформировано в 2011 г., функции подразделения переданы ЯМАС⁴.

В МАГАВ есть и срочная служба,

¹ Цитович Я. В. Особенности работы органов национальной безопасности Государства Израиль в процессе правопорядка и борьбе с терроризмом // Гражданин и право. 2015. № 11. С. 21 — 28.

² Кацуба В. И. Правовые основы деятельности и правовой статус правоохранительных органов, входящих в структуру Министерства общественной безопасности Израиля // Научный портал МВД России. 2012. № 3 (19). С. 125 — 130.

³ Лютых С. Полиция Израиля. Еженедельная газета «Петровка, 38» Номер 14 (9615) от 24 апреля 2018 г. URL: <http://petrovka-38.com/arkhiv/item/politsiya-izrailya>. (дата обращения: 07.05.2018).

⁴ Министерство общественной безопасности Государства Израиль. URL: <http://www.mops.gov.il>. (дата обращения: 07.05.2018).

которую проходят три года с восемнадцатилетнего возраста. Среди новобранцев еврейского происхождения высок процент новых иммигрантов из бывшего СССР и Эфиопии. Большая часть сил состоит из вновь набранных армейских новобранцев, которые предпочли служить срок обязательной военной службы в силах по охране границы вместо других регулярных подразделений. Но, тем не менее, основу сил по охране границы составляет постоянный контингент опытных и зрелых офицеров — контрактников, представляющих действительное ядро профессионализма и эффективности этой организации. Следует отметить, что с 1986 г. женщинам также разрешено служить в силах по охране границы в различном качестве, в том числе и в оперативных подразделениях. Новобранцы МАГАВ обладают отличной военной подготовкой и готовы принимать участие в любых конфликтах.

Силы по охране границы имеют свою собственную командную структуру и базы, а ее командующий непосредственно подчиняется израильскому Комиссару полиции. Национальные штабы сил по охране границы осуществляют надзор за работой шести региональных команд, три из которых несут ответственность за защиту «зеленой линии» между израильским и Западным берегом реки Иордан. Основным тактическим элементом является пограничная компания — очень мобильное и быстро разворачиваемое подразделение, способное проводить различные операции по обеспечению безопасности и быстро вклиниваться в любой террористический акт¹.

Центральное учебное подразделение сил по охране границы расположено в

Израильском поселении Бейт-Хорон в Иудее недалеко от г. Иерусалима, где служащие оттачивают свое мастерство в тактике и профессиональных приемах ведения боя. Программа обучения включает пехотную тренировку, основы полицейской работы (патрулирование, процедуры проведения ареста, отработку блокировки дорог, контроль над мятежниками и т.д.). Специализированное обучение проводится инструкторами сил по охране границы в контртеррористической школе Национальной полиции. Основные предметы, которым обучают в этой школе, включают, помимо прочих, проведение штурма зданий, упражнения по зачистке помещений, а также приемы охраны VIP персон. Часть школьной программы посвящена методам ведения боя «стенка на стенку» (force-on-force), в ходе которых используются пейнтбольное оружие для того, чтобы условия были бы максимально приближены к боевым².

Как уже было отмечено выше, помимо регулярных формирований силы по охране границы также располагают некоторыми специальными подразделениями, наиболее важным из которых является подразделение по борьбе с терроризмом и освобождением заложников, ЯМАМ (YAMAM). Это подразделение, образованное в 1974 г., считается одним из наилучших в мире среди себе подобных. Оно специализируется на проведении операций по освобождению заложников, антитеррористической поддержке других сил (полиции и армии) и борьбе с наиболее опасными видами преступности. ЯМАМ постоянно разворачивает свои силы против террористических организаций внутри Израиля и на Западном берегу Иордана.

Еще одно специальное формирование, о котором следует упомянуть, — это подразделение Миста'арвим (Mista'arvim) (ЯМАС) (YAMAS), о существовании которого стало всенародно известно лишь

¹ Вавилова К. А., Чудинова О. А. Изучение зарубежного опыта организации деятельности полиции на примере Израиля. В кн.: Организация учебно-воспитательного и тренировочного процесса в учебных заведениях высшего профессионального образования. Здоровый образ жизни как фактор профилактики наркомании / Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Отв. ред. Е. В. Панов. М., 2014. С. 17 — 20.

² Кацуба В. И. Особенности организации кадровой деятельности системы обеспечения внутренней безопасности Государства Израиль // Научный портал МВД России. 2014. № 3(27). С. 125 — 131.

несколько лет назад. Это подразделение, созданное во время Палестинского восстания (Интифада), проводит специальные подпольные операции против наиболее активной части террористов в Иудее и Самарии. Уже со времени своего создания этому подразделению удалось захватить или уничтожить многих наиболее агрессивных настроенных террористов. В ходе оперативного развертывания подразделение потеряло некоторых своих ключевых членов, включая основателя подразделения и своего первого командира, Главного инспектора Эли Аврама.

В Израиле производят разнообразные системы вооружения. Силы по охране границы Израиля оснащены хорошо зарекомендовавшими себя образцами стрелкового вооружения. Двумя обычными видами нарезного оружия нападения, которое используют силы по охране границы, является Галил ИМИ (IMI Galil) и кольт М 16 (Colt M 16) калибра 5,56 мм. Но офицеры и рядовые сотрудники также пользуются Мини-галилом (Глилон) (Mini-Galil, Glilon) или КАР-15 (CAR-15), которые соответственно являются короткой версией этих нарезных видов оружия¹.

В последнее время после многочисленных попыток и оценок израильская Национальная полиция решила выбрать в качестве своего будущего стандартного нарезного оружия карабин ИМИ 0,3 Магал (IMI 0,3 Magal carbine). Это оружие является кратчайшей версией основного Галила (Galil) и включает дополнительные усовершенствования, например, Элбит Фалькон прицелом (Elbit Falcon sight) или интегральным отражающим прицелом и интегральным приспособлением для регулирования освещения. Следовательно, возможно, что в будущем это оружие станет стандартным вооружением сил по охране границы².

¹ Кацуба В. И. Формирование полиции Государства Израиль в XX веке // Проблемы модернизации современной России: Сборник научных трудов. Воронеж, 2011. С. 26 — 28.

² Sebaa L., Horovitz N., Geva R. ISRAEL: Criminal justice system of Europe and North America. — Helsinki: Heuni, 2003. P. 10.

Различные версии ИМИ 9 мм УЗИ в течение многих лет было стандартным оружием на вооружении сил по охране границы. Наиболее ценные качества УЗИ — крайняя надежность при негативных обстоятельствах, компактность (только 18,5 дюйма с выдвинутым телескопическим стволом) и способностью не реагировать на грубое обращение. В последние годы версия мини-УЗИ ИМИ 9 мм стала наиболее популярной и востребованной среди регулярных и специальных формирований. Оружие снабжено магазинами с 20, 25 или 32 боевыми патронами и его размеры (около 14 дюймов с развернутым стволом) позволяют скрыть его под одеждой и провезти в транспорте при минимуме требуемого места. Мини-УЗИ максимально сбалансирован, что позволяет быть точным даже при высокоскоростной автоматической стрельбе. Из оружия можно стрелять автоматически или полуавтоматически с бедра, а при разложенном стволе — от плеча. Мини-УЗИ широко используется в последние годы во время проведения многих операций по обеспечению внутренней безопасности.

В течение долгого времени приоритетным оружием подразделений сил по охране границы был 9-миллиметровый Браунинг Хай-Пауер. Наиболее яркими характеристиками этого пистолета является его небольшой размер, 13 патронов в магазине, непревзойденная эргономичность и несомненная механическая надежность³.

Оперативная потребность носить заряженное огнестрельное оружие стимулирует новый процесс перевооружения в рядах сил по охране границы, в течение которого SA Хай-Пауер был постепенно замещен 9-миллиметровым полуавтоматическим пистолетом ИМИ Jericho 94JF DA. Это оружие имеет 16 патронов в магазине, эргономичную рукоятку, тритиевый прицел для дня и ночной стрельбы, двустороннюю безопасность и сброс магазина, а также

³ Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М.: МАЭП, 1999. С. 71.

многоугольную резьбу для большей точности. В настоящее время Jericho находится на вооружении как сил по охране границы, так и национальной полиции, которые выбрали этот пистолет в качестве своего стандартного оружия.

Подразделения сил по охране границы оснащены специальным оборудованием, которое включает, помимо прочего, баллистические шлемы, защитные жилеты, современные системы коммуникации, ударные и слезоточивые гранаты, приборы ночного видения и пусковые установки для гранат.

Силы по охране границы имеют в своем распоряжении огромный корпус вездеходов 4 x 4, большая часть которых специально конвертирована и оборудована израильскими джипами Суфа. Многие из таких джипов оборудованы специальной защитной броней и пуленепробиваемым стеклом, что помогает уберечься от случайных пуль, бомб и камней, которыми обычно вооружены мятежники и террористы. В последние годы к арсеналу сил по охране границы прибавились мини-тракторы. Они часто используются в работе по охране границы, обеспечению охраны массовых мероприятий, предупреждению преступлений в труднодоступных районах и в ходе поиска пропавших¹.

МАГАВ хорошо укомплектованы специальным оборудованием и различной экипировкой, в состав которой входят средства связи, приборы ночного видения, шлемы и др. Огнестрельное оружие и специальное оборудование, которым пользуется персонал сил по охране границы, и эффективность его применения, на самом деле не является тем настоящим оружием, которым располагает эта организация².

Проведенный анализ дает основание утверждать, что к числу основных факторов, которые способствуют эффективности работы сил по охране границы, можно отнести следующие: гибкость в

командовании, специальную подготовку, знание окружения, знание местных обычаев, зрелый возраст, преданность своему делу.

Теперь рассмотрим каждый из факторов поподробнее.

Гибкость в командовании. В противоположность огромной и жесткой системе командного и контрольного аппарата армии функции по тактическому командованию в силах по охране границы отличаются достаточной гибкостью, что в нештатной ситуации позволяет быстро принимать решения. Поэтому силы по охране границы могут быстро реагировать в случае чрезвычайной ситуации и купировать ее прежде, чем она превратится в серьезную проблему.

Специальная подготовка. В связи с тем, что силы по охране границы проходят специальную полицейскую подготовку, особенно по вопросам предупреждения и реагирования в условиях восстаний и мятежей, полицейские этого подразделения в состоянии сохранять спокойствие и терпение при любых обстоятельствах. Подготовка по вопросам оказания сопротивления террористам также означает, что они в состоянии поражать цель избирательно, не причиняя человеческих жертв.

Знание окружения. Силы по охране границы обычно размещаются в каком-то конкретном районе в течение длительного времени, и поэтому персонал сил по охране границы успевает познакомиться со всеми людьми, проживающими в этом районе, а также с его географическими условиями, что, несомненно, дает им преимущества при оперативном развертывании войск.

Знание местных обычаев. Наличие в составе сил представителей различных национальностей — евреев, друзов, черкесов, бедуинов и христиан — означает только более сильную способность к чуткому реагированию на местные обычаи и нюансы в поведении, независимо от того, где происходит такое общение: на улицах Иерусалима или в центре лагеря для беженцев на Западном берегу Иордана. Это позволяет силам по охране границы контролировать постоянно меняющиеся

¹ Петрова Н. А. Возмездие террористам. Израильские технологии и опыт // ОБЖ: Основы безопасности жизни. 2016. № 1. С. 25 — 31.

² Стрелец М. В. Израильский спецназ // Наука. Общество. Оборона. 2017. № 2 (11). С. 8.

ситуации и предупреждать их перерастание в кровавую резню.

Зрелый возраст. Персонал сил по охране границы может считать свой возраст одним из своих преимуществ, потому что он означает опыт. Офицеры и командный состав — это обычно немолодые люди с большим опытом, следовательно, они могут разрешать опасные и быстро набирающие скорость нештатные ситуации с большей долей спокойствия, а также избежать применения оружия в процессе разрешения ситуации.

Преданность своему делу. Представляя собой элитное подразделение в системе Национальной полиции, персонал сил по охране границы гордится своей форменной одеждой и знаками различия, поэтому относится к своей миссии с огромной серьезностью и преданностью делу. Следствием этого является высокий боевой дух и смелость во всех ее действиях, что устрашает как террористов, так и мятежников, которые знают, что рядовые и офицеры, служащие в силах по охране границы, никогда не потеряют почву под ногами и не прекратят преследовать преступника до победного конца.

В заключении важно отметить, что израильские силы по охране границы в течение многих лет остаются важным элементом системы безопасности государства. Разнообразные миссии, предпринятые силами по охране границы, теперь приближают их еще больше к статусу настоящей жандармерии, подобно той, которая существует в Европе. Если этот процесс найдет свое дальнейшее продолжение, то к 2030 г. силы по охране границы могут превратиться в крупное самостоятельное ведомство. Если это произойдет, это станет огромным достижением, так как когда-то они представляли собой небольшой полицейский контингент, который боролся с бедуинами, проникающими через незащищенную границу.

Библиография

1. Агеев А. А. Международно-правовые основы военно-полицейских операций / А. А. Агеев // Военное право. — 2018. — № 1. — С. 212 — 220.
2. Блашаница, А. В. Поселенческое движение на «контролируемых» Израилем арабских территориях как актор международных процессов в контексте ближневосточного урегулирования / А. В. Блашаница // Вестник Тюменского государственного университета. Гуманитарные исследования. — 2011. — № 2. — С. 79 — 83.
3. Вавилова К. А. Изучение зарубежного опыта организации деятельности полиции на примере Израиля / К. А. Вавилова, О. А. Чудинова. В кн.: Организация учебно-воспитательного и тренировочного процесса в учебных заведениях высшего профессионального образования. Здоровый образ жизни как фактор профилактики наркомании : Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Отв. ред. Е. В. Панов. — 2014. С. 17 — 20.
4. Губанов, А. В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности / А. В. Губанов. — М.: МАЭП, 1999.
5. Ермаков А. А. «Интифада Аль-Кудса» и ее место в Палестино-Израильском противостоянии / А. А. Ермаков, И. В. Рыжов // Азия и Африка сегодня. — 2016. — № 2 (703). — С. 13 — 17.
6. Жестеров, П. В. О роли уголовной репрессии в предупреждении преступлений террористического характера / П. В. Жестеров // Журнал правовых и экономических исследований. — 2016. — № 1. — С. 36 — 41.
7. Жестеров, П. В. Усиление уголовной репрессии в сфере противодействия терроризму: российский и европейский опыт / П. В. Жестеров // Юридическая мысль. — 2016. — Т. 93. — № 1. — С. 98 — 103.
8. Кацуба, В. И. Правовые основы деятельности и правовой статус правоохранительных органов, входящих в структуру Министерства общественной безопасности Израиля / В. И. Кацуба // Научный портал МВД России. — 2012. — № 3 (19). — С. 125 — 130.
9. Кацуба, В. И. Особенности организации кадровой деятельности системы обеспечения внутренней безопасности Государства Израиль / В. И. Кацуба // Научный портал МВД России. — 2014. — № 3(27). — С. 125 — 131.
10. Кацуба, В. И. Формирование полиции Государства Израиль в XX веке / В. И. Кацуба // Проблемы модернизации современной России : Сборник научных трудов / В. И. Кацуба — Воронеж, 2011. — С. 26 — 28.
11. Макаренко, Е. Ю. Религия как фактор групповой самоидентификации в Израиле / Е. Ю. Макаренко // Политическая экспертиза ПОЛИТЭКС. — 2008. — Т. 4. — № 3. — С. 259 — 269.
12. Петрова, Н. А. Возмездие террористам. Израильские технологии и опыт / Н. А. Петрова // ОБЖ: Основы безопасности жизни. — 2016. № 1. — С. 25 — 31.
13. Пиляева, М. А. Некоторые аспекты

политической конфронтации между Израилем и Ираном / М. А. Пиляева // Вестник МГИМО Университета. — 2012. — № 1. — С. 144 — 148.

14. Стрелец, М. В. Израильский спецназ / М. В. Стрелец // Наука. Общество. Оборона. — 2017. — № 2 (11).

15. Цитович, Я. В. Исторические аспекты формирования организационно-правовых основ системы органов национальной безопасности государства Израиль / Я. В. Цитович // Современное

право. — 2015. — № 5. — С. 162 — 65.

16. Цитович, Я. В. Особенности работы органов национальной безопасности Государства Израиль в процессе правопорядка и борьбе с терроризмом / Я. В. Цитович // Гражданин и право. — 2015. — № 11. — С. 21 — 28.

17. Sebaa L., Horovitz N., Geva R. ISRAEL: Criminal justice system of Europe and North America. — Helsinki: Heuni, 2003.

Boundary forces of the State of Israel – experience and features of ensuring public safety, maintenance of public order and counter terrorism

© Kobets P. N.,

doctor of law, Professor, chief researcher of the all-Russian research Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia

© Krasnova K. A.,

candidate of law, associate Professor, leading researcher of the all-Russian research Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia

Abstract. Authors cover legal and organizational basics of functioning of boundary forces of the State of Israel and their experience of activities for ensuring public safety, maintenance of public order and counter terrorism.

Keywords: State of Israel, internal security of the state, external safety of the state, modernization of the legislation, law enforcement agencies.

Правовые основы деятельности военного духовенства Греции и Израиля (вопросы совершенствования правовой работы)

© Овчаров О. А.,

кандидат юридических наук, преподаватель
кафедры 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 и военным духовенством своих полномочий в религиозной сфере и предложены возможные пути их решения с учётом опыта Греции и Израиля.

Ключевые слова: правовая работа, свобода вероисповедания, военное духовенство, военная служба, религиозная подготовка.

Рецензент — В. М. Корякин, доктор юридических наук, профессор.

Среди множества разновидностей военно-религиозных служб различных государств во всём мире особый интерес представляют те государства, в которых отмечается достаточно высокий уровень религиозности среди народных масс, где церковь (религиозная организация) являются государственными, где не применяется принцип отделения религиозных объединений от государства. Таким государством некогда (до революции 1917 г.) была и Россия. Свод законов Российской Империи в т. 1 ч. 1 разд. 1 гл. VII. «О ВЕРЕ» прямо устанавливал, что «Первенствующая и господствующая в Российской Империи вера есть Христианская Православная Кафолическая Восточного исповедания» (ст. 62). При этом также предусматривалось, что «Император, Престолом Всероссийским обладающий, не может исповедовать никакой иной веры, кроме Православной» (ст. 63). Кроме того, утверждалось, что «Император, яко Христианский Государь, есть верховный защитник и хранитель догматов господствующей веры, и блюститель правоты и всякого в Церкви святой благочиния» (ст. 64)¹. Россия утратила и до сих пор не восстановила в за-

конодательстве первенствующую и господствующую веру Православную, хотя к этой вере и принадлежит подавляющее большинство населения страны, включая военно-служащих.

Анализируя материалы Института социологии РАН применительно к современной России, З. И. Пейкова приводит следующие данные: если задать вопрос: «К какому вероисповеданию Вы принадлежите?» (методика Института социологии РАН) — то ни к какому вероисповеданию себя не относит менее 1 %. Оставшиеся — верующие респонденты в подавляющем своем большинстве относят себя к православию — 89,7 %, как это было в декабре 1998 г. Из остальных религий на втором месте стоит ислам, к которому себя относят 5,3 % населения. 1,0 % относят себя к католицизму, 0,4 % — к буддизму, 0,2 % — к баптизму, столько же к иудаизму. Ко всем оставшимся вероисповеданиям относят себя 2,5 % населения России. Таким образом, по данным Института социологии РАН, удельный вес православного населения в России не только не меньше удельного веса протестантов в Финляндии, но даже превышает его. Необходимо констатировать, делает вывод

¹ Свод Законов Российской Империи. СПб., 1912. Том I. С. 5 // СПС «Консультант плюс». URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/169/16.html> (дата обращения: 12.04.2018).

З. И. Пейкова, что Россия в полной мере является православной страной¹.

В Греции и Израиле в отличие от России указанное господство вероисповедания сохранилось и закрепилось в законодательстве, что получило соответствующее отражение в особенностях организации и деятельности военного духовенства этих государств. Рассмотрим кратко эти особенности.

Военные священники Греции. В целях дальнейшего совершенствования правовой работы в области государственно-церковных отношений в сфере обороны и деятельности военного духовенства России — представляет определённый научный интерес опыт Греции, 97 % населения которой являются православные, а поэтому и в армии служит исключительно православное духовенство. Данный опыт организации военного духовенства Греции актуален для России ещё и потому, что он ближе ей по духу, по складывающейся религиозной ситуации в стране, ведь в России также подавляющее большинство граждан относят себя к православной вере, а Русская Православная Церковь на протяжении многих столетий занимала в стране первенствующее положение среди других конфессий.

В Греции институт военного духовенства существует в рамках государственной структуры национальной обороны много столетий. Военные священники, которые часто имеют воинское звание, служат во всех родах войск вооружённых сил Греции².

Православная Церковь в Греции является государственной. В Греции служба в Вооружённых Силах — священная обязанность. Каждый человек, живёт он в стране или за рубежом, но имеет гражданство Греции, обязан пройти воинскую службу вне зависимости от того, женат он или не женат,

имеет детей или нет. И возрастной ценз в вооружённых силах Греции не 27 лет, как в России, а 37. Греческая Армия является очень важным инструментом воспитания подрастающего поколения, и большая роль в организации этого воспитания отводится военным священникам.

В вооружённых силах Греции при Генеральном штабе министерства национальной обороны создано специальное управление по делам религии. Возглавляет его полковник. Начальник управления имеет помощника, которым является капитан. Далее следует духовенство видов вооружённых сил Греции: начальник отдела военных священников Сухопутных войск, начальник отдела военных священников Военно-морских сил, начальник отдела военных священников Военно-воздушных сил.

Как отметил начальник отдела военных священников Сухопутных войск Греции архимандрит Мелетий Кураклис, военная служба по призыву — последняя инстанция, где церковь может достигаться до молодежи. Поэтому военный священник проводит со своими подопечными весь день. В его распоряжении постоянно находятся служебная машина и помощник-певчий. Божественная литургия для военнослужащих совершается еженедельно в один из будних дней, так как в выходные дни военнослужащие находятся в увольнении дома. В армии Греции (ее численность около 100 тыс. человек) служат 44 военных священника, они являются госслужащими и получают зарплату от министерства обороны. В греческую армию призывают только православных христиан, поэтому все военные священники из Элладской Православной Церкви³.

Священник в греческих вооружённых силах хотя и имеет воинское звание, но военную форму не носит, а носит рясу. Единственное отличие военного священника от обычного, то, что ряса у него защитного цвета. Вместе с тем, нахождение военного

¹ Пейкова З. И. О православной идентичности российских старшеклассников в конце XX века. URL: <http://rusk.ru/st.php?idar=6016> (дата обращения: 12.11.2017).

² Делегация военных священников Греции находится в Москве по приглашению Минобороны России // Русская народная линия. 07.08.2003. URL: http://ruskline.ru/news_rl/2003/08/07/delegaciya_voennyh_svyawennikov_grecii_nahoditsya_v_moskve_po_priглаsheniyu_minoborony_rossii/ (дата обращения: 12.04.2018).

³ Греческий диалог военного духовенства. Визит в Греческую Республику делегации Министерства обороны РФ. URL: <http://hrampetrovskoe.ru/visit-to-the-Greek-Republic/> (дата обращения: 23.01.2018).

священника на военной службе и наличие воинских званий не вполне согласуется с церковным законодательством. Так, Правила Святых Апостол (пр. 83) устанавливают: «Епископ, или пресвитер, или диакон, в воинском деле упражняющийся и хотящий удержать оба, то есть римское начальство и священническую должность: да будет извержен из священного чина. Ибо кесарю кесарево, и Богу Богово (Мф 22, 21)». А IV Вселенский Халкидонский Собор постановил (правило 7): «Вчиненным единожды в клир, и монахам, определили мы не вступати на воинскую службу, ни в мирский чин: иначе дерзнувших на сие, и не возвращающихся с раскаянием к тому, что прежде избрали для Бога, предавать анафеме». С этой точки зрения деятельность военного духовенства Греции и его правовой статус необходимо более глубоко исследовать.

У каждого военного священника в Греции есть церковник, частично освобожденный от своих прямых обязанностей, который несет такие же функции, как помощник военного священника в американских вооруженных силах, — помогает священнику в осуществлении религиозной деятельности в подразделениях и воинских частях, в удовлетворении вероисповедных прав военнослужащих. Кроме того, у священника есть еще и помощники из числа военнослужащих-проповедников или богословов, которые ездят непосредственно в различные части и выступают с лекциями, докладами и проповедями. В России у штатных военных священнослужителей подобных помощников законодательством не предусмотрено, в связи с чем указанный опыт Греции также актуален и требует изучения и последующего применения к российской военной действительности.

В задачи священника кроме чисто богослужебных обязанностей, входит антисектантская пропаганда. В греческих вооруженных силах сектантство запрещено. На военного священника возложена обязанность по координации моральных вопросов и проблем семьи. Он организует досуг личного состава. Священник сам выбирает фильмы, которые должны смотреть военнослужащие, организует спортивные меро-

приятия. Причем священник может участвовать в соревнованиях и даже играть в футбол.

В вооруженных силах Греции продолжительных постов нет, но по мере возможности, раз или два раза в неделю (среду и пятницу) греческие военнослужащие постятся. Говенье перед Причастием не отменяется. Всеобщий церковно-армейский праздник в Греции — 28 августа — День Успения Божией Матери. Божия Мать является покровительницей всех вооруженных сил Греции.

Выводы на основании изложенного можно сделать следующие:

1. Явным преимуществом военно-религиозной службы Греции является ее монолитность и единый состав, поскольку она состоит из представителей одной конфессии и имеет единую иерархическую структуру, в которой нижестоящие военные священники подчиняются вышестоящим по вопросам, отнесенным к их ведению. А значит, более полно реализуется принцип единоначалия и действия военного духовенства более слаженные, более управляемые, более последовательные и системные, следовательно, более качественные, результативные, полезные для воинских коллективов, в которых они несут своё пастырское служение.

2. Монолитность и единство военного духовенства, его единый дух и единая система ценностей ими воспитываемая у воинов положительно сказывается и на монолитности и единстве воинских коллективов, всех вооруженных сил Греции, их духовном единении, сплоченности, слаженности и взаимопомощи, которые имеют существенное значение в боевой обстановке.

3. Недостатком в организационном устройстве военно-религиозной службы Греции является то, что в ней в какой-то мере соединяются церковные и государственные полномочия — соединяется духовная и светская власть. Военные священники проходят военную службу, имеют воинские звания, состоят в подчинении командиров — государственных нецерковных военных чинов и сами являются военачальниками в

войсках, что не вполне согласуется с нормами церковного права.

Военное духовенство Израиля. Так же, как и Греция, Израиль является одной из немногих стран мира, где религия не отделена от государства. В стране существуют религиозные партии и движения, которые участвуют в выборах, борются за власть, имеют свои печатные издания. Современное израильское общество состоит из религиозных и светских людей. Однако многие религиозные традиции возведены на уровень законов и являются обязательными как для верующих, так и неверующих. Религия в Израиле охватывающая все сферы деятельности еврейского общества, в значительной мере присутствует и в вооруженных силах, являясь одним из основных инструментов оказания влияния на личный состав израильской армии. Какая-либо демократичность и поликонфессиональность в силовых структурах Израиля отсутствует. Израильские вооруженные силы — это жесткая, авторитарная, моноэтническая и идеологически выверенная в стиле иудаизма система, ориентированная только на иудеев.

Также Израиль имеет религиозные традиции, накладывающие заметный отпечаток на жизнь и быт военнослужащих израильской армии. В силу сложившейся обстановки и исторического развития государства Израиль, его вооруженные силы — ЦАХАЛ (Цва Хагана ле Израэль — Армия обороны Израиля) занимают важное место в политической структуре израильского общества, выступая в качестве активного проводника как внешне-, так и внутривнутриполитического курса Тель-Авива. Большая часть израильского общества проходит службу в рядах вооруженных сил. Поэтому политическое руководство страны уделяет огромное внимание религиозному воспитанию военнослужащих¹.

В израильской армии военная служба обязательна не только для мужчин, но и для женщин. Рядовые женщины служат 2 года, имеющие младший офицерский чин, — 2,5

года. Молодые люди мужского пола сразу после школы служат или 3 года рядовыми, или 3,5 года младшими офицерами срочной службы, соответственно. За полгода до истечения срока учебы в школе у всех призывников автоматически аннулируется загранпаспорт, а по окончании школы они не получают аттестат, а значит не могут ни работать, ни продолжить свое образование. И только через полгода службы в армии им приходит приглашение из школы на получение аттестата о среднем образовании. Если же они в армию не идут, то им аттестат о среднем образовании не выдается. Освобождение от службы в армии происходит исключительно в том случае, если человек объявляет себя правоверным иудеем, неукоснительно следующим религиозным нормам. Такие люди считаются хранителями традиционной еврейской культуры, «белой кровью», и их сохранение, освобождение от воинской службы уже стало своеобразным принципом демографической политики.

Данный мировой опыт Израиля актуален также и для России, где нет военной службы по призыву для женщин, а мужчины проходят по призыву лишь годичную военную службу, т.е. получают военную подготовку в два раза ниже, чем израильские женщины, и в три раза меньше израильских мужчин. И при этом имеют множество оснований для освобождения и отсрочек от военной службы. В то время как до 1968 г. в России военная служба по призыву была не менее трёх лет. Есть о чём задуматься российским законодателям в условиях нарастания военных угроз при изучении положительного опыта Израиля в этих вопросах.

Институт военных священников в Израиле — Главный военный раввинат (Раббанут Цвай) был образован вместе с вооруженными силами в 1948 г. во время войны за независимость. Приказом начальника Генерального штаба во главе военного раввината был поставлен раввин Шломо Горен. После прохождения курса офицеров парашютно-десантных войск, когда раввину Горену было присвоено звание бригадного генерала, он приступил к формированию сво-

¹ Беляков А. Религиозное воспитание в иностранных армиях. URL: <http://rusk.ru/st.php?idar=40010> (дата обращения: 23.01.2018).

его аппарата и подчиненных ему подразделений. Изначально военный раввинат не подчинялся гражданскому главному раввинату Израиля, а входил в структуру Генерального штаба израильских вооруженных сил и замыкался на управление кадров вооруженных сил Израиля, но фактически мало от него зависел. В настоящее время военному раввинату присвоен статус одного из управлений Генерального штаба, но формально он по-прежнему входит в управление кадров Генштаба.

Главный военный раввин назначается начальником Генерального штаба израильских вооруженных сил и является его советником (заместителем) по религиозным вопросам. Управлению главного раввината подчиняется аппарат военных раввинов в видах вооруженных сил, военных округах, военных ВУЗах, воинских частях. Главные раввины военных округов (Центрального, Южного и Северного) имеют воинское звание полковник. Главные раввины родов войск носят воинское звание подполковника. Главному военному кантору также присваивается звание подполковник. Раввины воинских частей и армейских баз, которых в Израиле около тысячи, имеют воинское звание капитан. Им придается помощник. В некоторых частях и подразделениях имеются так называемые офицеры-воспитатели, прошедшие соответствующую религиозную подготовку.

В воинских частях и на армейских базах военный раввин находится, как правило, в подчинении командира части или его заместителя по кадрам. В аппарат военного раввина входят офицеры по религиозным вопросам «кциней дат»), а также проходящие срочную службу солдаты и сержанты, выполняющие обязанности «раказ дат» — координаторов по религиозным вопросам. В раввинате есть отделения кашрута и Шаббата, где проходят службу инспекторы, осуществляющие надзор за нормами приготовления пищи и соблюдением Шаббата в армейских условиях. Указанный выше опыт организации израильской военно-религиозной службы, к которой прикрепляют и офицеров-воспитателей, прошедших религиозную подготовку, и офицеров по ре-

лигиозным вопросам, и военнослужащих срочной службы — координаторов по религиозным вопросам, — актуален и для России, где «жатвы много, а делателей мало» (Лк 10; 2) — верующих военнослужащих много, а священнослужителей, удовлетворяющих религиозные потребности в войсках, — мало. Указанная прогрессивная мировая практика организации и деятельности военного духовенства может внедряться и в России, принося пользу не только верующим военнослужащим, но и военному делу, способствуя укреплению боевого духа войск, обороноспособности страны.

Военным раввином можно стать двумя путями:

Первый путь — это когда раввин, окончивший гражданское религиозное учебное заведение и получивший там смиху (диплом раввина), будучи призванным в армию, проходит двухмесячные курсы армейских раввинов. После их окончания ему присваивается офицерское звание. Следует отметить, что в Израиле, существует два вида военной подготовки: один — для военнослужащих из боевых частей, второй — для военнослужащих тыловых частей. Военные раввины проходят подготовку по второму виду. Некоторые военные раввины после основной службы проходят и боевую подготовку, в том числе и на командных должностях.

Второй путь — подготовка военных раввинов непосредственно в армии. В этом случае солдат срочной службы проходит офицерские курсы военного раввината и становится офицером по религиозным вопросам. Через несколько лет службы он может окончить курсы армейских раввинов и продолжить службу уже в этом качестве.

Многие офицеры военного раввината являются выпускниками ешивот-хесдер (военных иешив), в которых изучение религиозных предметов сочетается с интенсивной армейской подготовкой по различным воинским специальностям. Выпускники ешивот-хесдер проходят службу в боевых подразделениях и участвуют в боях.

Для получения офицерского звания военные раввины проходят специальную подготовку, включающую в себя три основных этапа, главным из которых является «рели-

гиозное воспитание». Помимо курса «религиозного воспитания» военные раввины проходят офицерские курсы при управлении кадров израильских вооруженных сил. Военно-политическое руководство страны использовало и использует по сегодняшний день институт военных священников для поддержания состояния воинской дисциплины на должном уровне. В 180-тысячных вооруженных силах Израиля служит около 100 раввинов.

Главной задачей военного раввина является забота о том, чтобы армия государства Израиль была еврейской армией. Официальные данные израильского правительства указывают, что в этой стране проживает 142 тысячи христиан-арабов. Однако согласно Закону о возвращении, израильское гражданство предоставляется лишь иудеям либо репатриантам, указавшим в графе «вероисповедание» — «неверующий». Поэтому многие еврей-христиане официально относятся к приверженцам иудаизма. По неофициальным данным среди еврейского населения Израиля христиан не менее 100 тыс. Согласно статистике, в израильских вооруженных силах из 180 тыс. военнослужащих 40 % — выходцы из стран бывшего Советского Союза и 10 % официально являются христианами, и, естественно, большинство из них православные христиане. Но ни один человек из этого достаточно большого количества военнослужащих не имеет возможности духовно окормляться во время своей срочной службы. Официальная позиция властей в Израиле такова, что они не хотят допускать в свою армию православных священников. В связи с тем, что многие военнослужащие-репатрианты из стран СНГ происходят из смешанных семей, военный раввинат организует желающим обучение для прохождения гиюра (перехода в иудаизм).

В то же время многие военнослужащие-христиане подвергаются дискриминации по религиозному признаку. Офицеры-иудеи принуждают христиан снимать крестики, не всегда в церковные праздники им позволяется посещать храм. Если же требования офицеров не выполняются, то звучат угрозы написать плохую характеристику в вуз или

на работу. По словам главы Русской Православной Церкви, в Иерусалиме архимандрита Тихона (Зайцева) военнослужащие-христиане во избежание проблем на службе вынуждены посещать Православную церковь, переодевшись в гражданскую одежду и не афишируя перед командованием. Охрана Храма Гроба Господня доверяется только полицейским-иудеям, которые позволяют себе в храме курить, ходить по нему с оружием и в головных уборах. Известны случаи избиения полицейскими христиан и даже священников. Если военнослужащий не исповедует иудаизм, то в течение нескольких лет своей срочной службы он подвергается постоянному прессингу со стороны раввина, который предлагает ему пройти процедуру обрезания и признать себя правоверным иудеем. Отмечены многочисленные обращения военнослужащих и их родителей в Русскую Духовную Миссию с просьбами о создании для них официальной системы духовного окормления православными священниками.

В последнее время все же появились предложения о создании служб, аналогичных военному раввинату, для военнослужащих-христиан. Для урегулирования этого вопроса с 27 ноября по 4 декабря 2006 г. состоялась совместная рабочая поездка Заместителя Председателя Синодального Отдела Московского Патриархата по взаимодействию с Вооруженными Силами и правоохранительными учреждениями иерея Михаила Васильева и Председателя аналогичного Отдела при Федерации еврейских общин России раввина Аарона Гуревича в Израиль. Там они встретились с командованием и личным составом израильской армии, а также с главным военным раввином бригадным генералом Аверонским. На вопрос возможного введения в израильской армии христианских капелланов Авронский в частности ответил: «Мы, военные раввины, — очень образованные люди и поэтому можем консультировать солдат и офицеров по вопросам всех религий». В качестве доказательства он рассказал случай о том, как однажды раввин совершил обряд обрезания для военнослужащего-мусульманина. От ответа на вопрос о возможности участия во-

еннослужащих-христиан в таинствах своей Церкви главный военный раввин уклонился.

Основная функция военных раввинов заключается в удовлетворении духовных запросов военнослужащих. Во всех воинских частях проходят обязательные для всех военнослужащих религиозные обряды, например, шаббат. Аппарат военного раввината следит за исполнением норм кашрута в воинских частях и на базах, за соблюдением еврейских праздников и религиозных обычаев в военное и мирное время. На всех больших армейских базах действуют стационарные синагоги. Для удовлетворения религиозных нужд военнослужащих на удаленных точках организуются регулярные посещения офицерами военного раввината.

В период боевых действий одной из основных задач военных раввинов, кроме поддержания морально-психологического состояния военнослужащих на должном уровне, является поиск, опознание и погребение военнослужащих, павших в бою, в соответствии со всеми требованиями иудаизма. Согласно еврейской традиции убитого полагается хоронить целиком, собрав все части тела. Сбор останков и опознание убитых возложено на роты военного раввината, которые формируются из резервистов. Следует отметить, что основной и самой главной задачей военных раввинов является воспитание личного состава в нужном для военно-политического руководства Израиля русле и поддержание на должном уровне морально-психологического состояния военнослужащих.

В религиозном воспитании широко используются наглядные средства пропаганды, военные и религиозные средства массовой информации. Главный военный раввинат издает большое количество религиозной литературы, предназначенной специально для военнослужащих. К ней относятся: сборники приказов и правил, разъясняющих исполнение религиозных обрядов в армейской среде, армейские молитвенники, календари и другие подобные издания. Чтение этой литературы поощряется. Молитвенники содержат, кроме обычных, специальные молитвы. Например, молитву перед атакой,

перед погружением подводной лодки, боевым вылетом и т.п.

Военный раввинат дает разъяснения по многим вопросам, связанным с исполнением воинского долга и соблюдением религиозных предписаний в специфических условиях воинской службы. В частности, к ним относятся разъяснения по проблеме «агунот» — жен военнослужащих, пропавших без вести. Важным направлением деятельности военного раввината является его участие в подготовке документов, определяющих моральные и этические нормы поведения военнослужащих в соответствии с основополагающими принципами иудаизма. В ЦАХАЛе предъявляются жесткие требования к моральным и нравственным устоям военнослужащих. Документ «Этический код бойца ЦАХАЛа», подготовленный совместно военным раввинатом и Управлением по воспитательной работе Генштаба, гарантирует чистоту оружия и определяет нормы взаимоотношений не только между военнослужащими, но и отношение к солдатам и мирному населению противника.

Новобранцам обязательно вручается экземпляр Ветхого Завета, который, по мнению командования, должен служить духовной пищей и средством повышения морального духа. Помимо этого, в израильской армии широко применяются исполненные в виде лозунгов библейские афоризмы, цитаты из талмуда, изречения пророков, известных религиозных деятелей. У «Стены Плача» — одной из основных святынь иудеев, проводятся церемонии вручения солдатам священных книг, оружия, принятия военной присяги.

Изучению канонов иудаизма отводится 10 % учебного времени, курса начальной боевой подготовки новобранцев. Причем, то большое внимание, которое уделяется религиозному фактору, следует рассматривать не только как дань уважения национальной традиции и преклонение перед Богом, а как дополнительный рычаг, значительно увеличивающий возможности мобилизации в нужный момент внутренних резервов, способствующий социальной стабилизации в армии и повышению ее боевой мощи и морального духа. В основе воспитания равви-

нами боевого духа лежит ветхозаветный принцип «око за око». Следует отметить, что очевидцы и участники боевых действий израильской армии указывают, что во время войны, в ходе учений офицеры при обращении к личному составу, при постановке задач своему подразделению стремятся связать особенности местности, полученного задания, характеристики противника с библейскими сказаниями, цитатами, афоризмами и т.д. типа: «Царь Соломон в свое время считал Эй лат стратегически важным пунктом»; «На этом месте царь Давид победил филистимлян»; «Из этого источника еще Моисей утолял жажду своего народа»; «Участь арабов в Палестине должна быть такой же, как участь древних язычников» и т.д.

Важной формой религиозного влияния являются израильские средства массовой информации. В частности, в передачах армейской радиостанции «Галей Цахал» («Армейская волна») военные раввины и ведущие, ссылаясь на Тору, воспитывают военнослужащих в интересах военно-политического руководства страны. На армейском кабельном телевидении показываются фильмы на религиозные темы, в которых через религиозно-мифическое содержание личному составу пытаются внушить, что любое преступление во имя «великого Израиля» — это добро, которое зачтется еврею в загробной жизни. Значительное место в работе военных раввинов занимает борьба с такими негативными явлениями, как воинские правонарушения, сексуальные извращения, алкоголизм, наркомания.

Подводя итог, можно сделать ряд важных **выводов**:

1. Положительными явлениями в организации и деятельности военно-религиозной службы Израиля является обязательность для молодёжи прохождения достаточно продолжительной военной службы

по призыву для женщин (2 и 2,5 года) и мужчин (3 и 3,5 года), в период которой на изучение религиозных канонических текстов отводится 10 % учебного времени и многие из них привлекаются к религиозной деятельности в качестве офицеров или координаторов по религиозным вопросам, пройдя соответствующую религиозную подготовку в войсках. Эти меры способствуют духовному единению народа, укреплению боевого духа войск, повышению боеготовности частей и обороноспособности государства посредством всеобъемлющей широко поставленной религиозной подготовки.

2. К недостаткам следует отнести включение военного раввина в штат генерального штаба израильских вооружённых сил (в качестве управления), назначение главного военного раввина приказом начальника генерального штаба, присвоение ему и другим раввинам воинских званий, что, безусловно, отрывает военный раввинат от вышестоящего священноначалия, существенно ограничивает свободу и независимость военного духовенства от возможного произвола военных властей (как, например, в фашистской Германии), а также в определённой мере приводит к слиянию государства и религиозной организации, что в свою очередь способствует негативным явлениям, связанным с ограничениями свободы вероисповедания и дискриминацией верующих военнослужащих.

Библиография

1. Пейкова, З. И. О православной идентичности российских старшеклассников в конце XX века [Электронный ресурс] / З. И. Пейкова. URL: <http://rusk.ru/st.php?idar=6016> (дата обращения: 12.11.2017).

2. Беляков, А. Религиозное воспитание в иностранных армиях [Электронный ресурс] / А. Беляков. URL: <http://rusk.ru/st.php?idar=40010> (дата обращения: 23.01.2018).

**Legal bases of activity of military clergy of Greece and Israel
(questions of improvement of legal work)**

© **Ovcharov O. A.**,
candidate of legal Sciences, lecturer of the Department of
military administration, administrative and financial law
Military University

Summary: the article briefly considers and analyzes some problems of improving the legal work in the field of Church-state relations in the implementation of commanders and military clergy of their powers in the religious sphere and suggests possible ways to solve them, taking into account the experience of Greece and Israel.

Key words: legal work, religious freedom, military clergy, military service, religious training.
