



**Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
(Научно-исследовательский институт)**

Российская академия правосудия

**Московский пограничный институт
ФСБ России**

**РОССИЙСКИЙ
ВОЕННО-ПРАВОВОЙ
СБОРНИК**

**Проблемы укрепления законности
в военной организации государства**

«За права военнослужащих»

Москва 2010

Редакционная коллегия:

Бараненков Вячеслав Вячеславович, доктор юридических наук, доцент, полковник юстиции;

Дамаскин Олег Валерьевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры национальной безопасности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Корякин Виктор Михайлович, доктор юридических наук, профессор Военного университета;

Кудашкин Александр Васильевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных воинских формированиях и на спецобъектах НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

Фатеев Константин Валерьевич, доктор юридических наук, профессор, советник заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации;

Харитонов Станислав Станиславович, кандидат юридических наук, доцент, профессор военной кафедры при Российской академии правосудия.

Российский военно-правовой сборник № 14: Проблемы укрепления законности в военной организации государства. — М.: «За права военнослужащих», 2010. — Вып. 109. — 336 с. ISBN 978-5-93297-113-0

В настоящем сборнике опубликованы материалы «круглого стола», проведенного НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Российской академией правосудия и Московским пограничным институтом ФСБ России на тему: «Проблемы укрепления законности в деятельности органов военного управления»

«Российский военно-правовой сборник» зарегистрирован Министерством Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации от 15 декабря 2003 г. ПИ № 77-17033.

Книга продолжает серию «Право в Вооруженных Силах — консультант», которая издается с февраля 1999 г. Сборник «Право в Вооруженных Силах — консультант» зарегистрирован Министерством Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации от 20 мая 2002 г. ПИ № 77-12712.

ББК 67.401.21

- © «Российский военно-правовой сборник», 2010 г.
- © «Право в Вооруженных Силах — консультант», 2010 г.
- © Оформление. «За права военнослужащих», 2010 г.

ISBN 978-5-93297-113-0

Содержание

Указатель сокращений	6
Общие вопросы законности в деятельности военной организации государства	7
<i>Дамаскин О.В.</i> Актуальные аспекты противодействия угрозам национальной безопасности в пограничной сфере	7
<i>Корякин В.М.</i> О некоторых вопросах совершенствования законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд военных организаций	11
<i>Кудашкин А.В.</i> Проблемы законности применения Вооруженных Сил Российской Федерации в современных условиях	14
<i>Баженов А.В.</i> Развитие антикоррупционного законодательства в России. Исторический экскурс (XIV—XVII века)	19
<i>Скрипель В.А.</i> Запреты на военной службе как правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации	23
<i>Тузанов Ю.Н.</i> Некоторые аспекты правового обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации	27
<i>Харитонов С.С.</i> Некоторые концептуальные направления изменения правового статуса военных прокуроров и следователей военных следственных органов в связи с формированием нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации	31
<i>Шанхаев С.В.</i> Об актуальности исследования правоприменительной деятельности в военной организации государства	35
Законность в деятельности органов военного управления	40
<i>Будай С.Н.</i> Взаимодействие военной прокуратуры с общественностью в интересах укрепления законности в Вооруженных Силах Российской Федерации	40
<i>Гаврюшенко П.И.</i> Полномочия Президента Российской Федерации в области мобилизационной подготовки и мобилизации	44
<i>Загидулин Р.А.</i> Правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации по защите интересов России от внешних военных угроз	49
<i>Зыбцева Э.В.</i> Деятельность командиров по укреплению правопорядка и борьбе с правонарушениями в воинских частях	53
<i>Выскубин А.А.</i> Основные принципы деятельности органов военного управления по исполнению судебных постановлений по гражданским делам	57
<i>Кукушкина З.С.</i> Правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в целях противодействия терроризму	64
<i>Кукушкина К.С.</i> Правовые основания применения Вооруженных Сил Российской Федерации в целях отражения агрессии	69
<i>Миронова О.И.</i> Понятие и сущность гражданского контроля над вооруженными силами	72
<i>Набздорова М.С.</i> Понятие и стадии производства по материалам о дисциплинарном проступке военнослужащих	75
<i>Образцов И.П.</i> Правовой механизм обеспечения военно-дисциплинарных правоотношений, формирующихся в дисциплинирующей среде федеральных органов государственной охраны	78
<i>Оноколов Ю.И.</i> Военное законодательство нуждается в совершенствовании	80
<i>Смирнова И.Н.</i> Правовые проблемы совершенствования военной организации в сфере информационной безопасности	84
<i>Смирнов О.В.</i> Разработка предложений по законодательному обеспечению функционирования системы подготовки и накопления в запасе военно-обученных мобилизационных людских ресурсов	88
<i>Титов А.В.</i> Некоторые вопросы злоупотребления военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации возложенными на них юридическими обязанностями	92
<i>Щербак С.И.</i> Об эволюции понятия «воинская дисциплина»	95
Законность и борьба с преступностью	100
<i>Зубков О.А.</i> К вопросу совершенствования деятельности органов военного управления по предупреждению наркотизма	100
<i>Коваль А.В.</i> К вопросу о понятии коррупции и объекте преступлений коррупционной направленности (уголовно-правовой аспект)	103

<i>Кукушкина О.Ю.</i> Особенности применения амнистии к лицам, проходившим службу в составе действующей армии либо принимавшим участие в боевых действиях по защите Отечества, награжденных орденами или медалями СССР либо Российской Федерации	108
<i>Михалюк С.Г.</i> Роль результатов оперативно-розыскной деятельности в установлении истины при рассмотрении уголовных дел военными судами	113
<i>Куцев А.А.</i> Правовая характеристика заявления о явке с повинной и особенности его применения к военнослужащим, совершившим дезертирство или самовольное оставление части	115
<i>Слободанюк И.А.</i> Проблемы уголовной ответственности за преступления против обороны и безопасности государства	119
<i>Яловой О.А.</i> Особенности назначения и производства судебных экспертиз при расследовании нарушений правил несения пограничной службы	123
Законность в реализации прав и свобод военнослужащих	128
<i>Давыдов А.В.</i> Об институционализации в российском праве социальных гарантий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин	128
<i>Ильина Н.В.</i> Анализ некоторых проблем реализации прав инвалидов боевых действий	132
<i>Гриневиц Д.С.</i> К вопросу о наличии деловой репутации военнослужащих	138
<i>Кинашенко И.А.</i> Органы пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, и их семей: структура, полномочия, проблемы правового регулирования деятельности	143
<i>Нестерова С.В.</i> Статус участников вооруженных конфликтов немеждународного характера	147
<i>Павлова А.В.</i> Деятельность прокуратуры по соблюдению законности органами военного управления при обеспечении жилищных прав военнослужащих	154
<i>Шукин А.В.</i> О некоторых особенностях правового положения военнослужащих — иностранных граждан, членов их семей	159
Международно-правовые аспекты законности	167
<i>Долинин Д.Н.</i> Правовые проблемы конституционного регулирования режимов военного и чрезвычайного положения в зарубежных странах	167
<i>Липей С.И.</i> Создание совместных предприятий в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами: организационно-правовые аспекты	172
<i>Миронов О.И.</i> Реформирование вооруженных сил и становление гражданского контроля в Республике Польша в 90-е годы XX века	181
<i>Потрибный А.В.</i> Меры по унификации правового механизма антитеррористической деятельности военных структур и органов обеспечения государственной безопасности стран ШОС и ОДКБ	188
<i>Савин И.Г.</i> Особенности правового регулирования подготовки иностранных военнослужащих в вузах Министерства обороны Российской Федерации в период с 1992 по 2005 годы	192
<i>Соколов М.С.</i> Особенности организации системы оборонных исследований США в сфере информационных технологий	196
<i>Беляков В.Н.</i> Особенности организации надзорного сопровождения при кратковременном пребывании российских войск на территории иностранного государства	200
Историко-правовые аспекты законности	205
<i>Зайков Д.Е.</i> Историко-правовая характеристика развития института равенства мужчин и женщин при прохождении военной службы	205
<i>Зорин О.Л.</i> Особенности награждения военнослужащих Российской империи: историко-правовой аспект	211
<i>Князева Т.С., Лаптева Е.В., Манакова М.А.</i> История правового регулирования ответственности за незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации	216
<i>Ломизова Н.И.</i> К вопросу об истории государственной службы. Материальное положение чиновничества в первой четверти XIX века	221
<i>Паталаха Я.Ю.</i> Историко-правовые аспекты появления и развития воинских званий военнослужащих	224
<i>Хлупин А.О.</i> К истории появления и развития уголовной ответственности за умышленное уничтожение или повреждение военного имущества	228

Законность в финансово-экономической деятельности органов военного управления	233
<i>Бараненкова И.В.</i> Направления совершенствования юридической личности военных учреждений	233
<i>Волков А.Ю., Трубкина Ю.Е.</i> Финансовое обеспечение войскового звена вооруженных сил зарубежных государств	237
<i>Горева О.Е.</i> Ресурсное обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации как фактор оборонной безопасности государства	241
<i>Зданович Ю.А.</i> Правовые особенности поставки товаров для государственных оборонных нужд	245
<i>Ковбаса М.А.</i> Некоторые вопросы правового режима средств, полученных от приносящей доход деятельности военных организаций, и имущества, приобретенного за счет них	249
<i>Симоновский К.В.</i> Военные расходы и военный бюджет государства: содержание и источники формирования	253
<i>Сморчкова Л.Н.</i> Методологические особенности правового регулирования деятельности военных учреждений по использованию имущества	257
<i>Паршина О.В.</i> Нужна ли нам детализация субъектов административной ответственности (к вопросу об ответственности воинских частей)?	262
<i>Трубкина Ю.Е.</i> Обоснование возможности использования Федерального казначейства в военное время	267
<i>Федосеев С.В.</i> Военные финансы в условиях аутсорсинга	271
Законность в деятельности пограничных органов	278
<i>Дятлов Е.М.</i> Современные угрозы государству и их влияние на пограничную деятельность	278
<i>Кириллов П.В.</i> Правовое взаимодействие государственных органов Европейского союза, выполняющих пограничный и иммиграционный контроль	281
<i>Косовец Т.И.</i> Зарубежный опыт осуществления пропуска лиц органами пограничного (иммиграционного) контроля в международных аэропортах	285
<i>Кузурманова И.В.</i> О государственно-правовой политике в сфере административно-юрисдикционной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности	290
<i>Лукьянов А.С.</i> К вопросу об иммиграционном контроле	294
<i>Мизгирев Р.А., Осипов Ю.А.</i> Участие защитника в производстве по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции пограничных органов федеральной службы безопасности	298
<i>Тихонова С.Н.</i> О некоторых международно-правовых особенностях разграничения Азово-Керченской акватории и их влиянии на установление Государственной границы Российской Федерации с Украиной на морском участке	302
<i>Травина О.А., Щеколдина Ю.А.</i> Административное задержание, осуществляемое пограничными органами федеральной службы безопасности	307
<i>Трофимов М.В.</i> Актуальные вопросы правового регулирования финансового обеспечения деятельности организаций федеральной службы безопасности	311
<i>Худкина И.Н.</i> К вопросу о деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности России в сфере защиты и охраны государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации	317
<i>Шульгин И.В.</i> О совершенствовании правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности	320
Иные вопросы	323
<i>Гаврюшенко П.И., Гербач Ж.В.</i> Динамика уровня военно-профессиональной ориентации военнослужащих мужского и женского пола как субъективный фактор динамики гендерного состава Российской армии	323
<i>Горбунов Т.В.</i> Правовые основы охраны подвижных и стационарных морских объектов	328
<i>Печенев И.В.</i> Некоторые проблемы равенства отдельных категорий военнослужащих (на примере прав военнослужащих мужского и женского пола)	332

Указатель сокращений

- БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации
- ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
- ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
- ДУ ВС РФ — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации
- КоАП РСФСР — Кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики об административных правонарушениях
- ЖК РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации
- КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
- НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации
- ОДКБ — Организация договора о коллективной безопасности
- СНГ — Содружество Независимых Государств
- ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации
- УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации
- УК РСФСР — Уголовный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
- УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
- УПК РСФСР — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
- УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
- ШОС — Шанхайская организация сотрудничества

Общие вопросы законности в деятельности военной организации государства

Актуальные аспекты противодействия угрозам национальной безопасности в пограничной сфере

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

Основными угрозами интересам и безопасности Российской Федерации в пограничной сфере являются наличие и возможная эскалация вооруженных конфликтов вблизи ее Государственной границы, незавершенность международно-правового оформления Государственной границы Российской Федерации с отдельными сопредельными государствами, деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, средств террора и организации диверсий, а также активизация трансграничных преступных групп по незаконному перемещению через Государственную границу Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ, товаров и грузов, водных биологических ресурсов, других материальных и культурных ценностей, организации каналов незаконной миграции¹.

В настоящее время на природные, энергетические и интеллектуальные ресурсы нашей страны открыто претендуют транснациональные корпорации, опирающиеся на военную мощь ряда государств². Широко известны скандальные заявления Маргарет Тэтчер о том, что России достаточно 25 миллионов человек для обслуживания трубопроводов, Мадлен Олбрайт о том, что Россия не должна владеть Сибирью, Джорджа Буша-старшего о том, что США не успокоятся, пока не уничтожат весь военный потенциал России, Сбигнева Бжезинского о том, что в XXI веке Америка будет развиваться против России, за счет России и на обломках России³.

Исторический опыт международных отношений учит, что политике и идеологии агрессии и военных авантур, какие бы формы они ни принимали, необходимо давать решительный и твердый отпор. На конференции по вопросам политики безопасности (10 февраля 2007 г., Мюнхен) В.В. Путин сказал: «Мы видим все большее пренебрежение основополагающими принципами международного права. Больше того, отдельные нормы, да, по сути, чуть не вся система права одного государства, прежде всего, конечно, Соединенных Штатов, перешагнула свои национальные границы во всех сферах: и в экономике, и в политике, и в гуманитарной сфере — и навязывается другим государствам».

Самонадеянность США в финансовой политике и экономической экспансии получила в последнее время наглядное и убедительное подтверждение. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. сказал: «Будучи теснейшим образом связанной с рынками всех развитых стран и при этом самой мощной из всех, экономика Соединенных Штатов потащила за собой вниз, на траекторию спада, финансовые рынки всей планеты. И этот кризис тоже приобрел глобальный характер»⁴.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Рос. газ. 2009. 19 мая.

² Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М., 2007.

³ Стратегическое сдерживание — важнейшее направление обеспечения национальной безопасности в современных условиях // Материалы «круглого стола» / Военная академия Ракетных войск стратегического назначения им. Петра Великого. 22 сентября 2008 г. М., 2008.

⁴ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г.

Указанные обстоятельства актуализируются в современных условиях «перезагрузки» в отношениях между Россией и США, подтвержденной новым Президентом США Бараком Обамой, и, несомненно, подлежат учету в интересах национальной безопасности России⁵.

Ключевые национальные интересы России в ее пограничных пространствах находятся в области экономики, борьбы с организованной преступностью в сфере наркобизнеса, контрабанды оружием, боеприпасами, сырьевыми и материальными ресурсами, незаконной миграции, экологии и терроризма. Эти интересы в значительной степени сосредоточены в приграничных регионах, где угрозы им проявляются наиболее остро.

Актуализируется проблема наращивания приарктическими странами своих сил и средств в Арктике как потенциальное направление пограничных конфликтов, связанных с определением национальных границ шельфа с запасами полезных и дефицитных сырьевых ресурсов⁶.

Практика свидетельствует, что результативность деятельности по защите национальных интересов в пограничных пространствах остается относительно низкой. Основными причинами этого являются:

- тенденция увеличения масштабов ущерба, причиняемого России в результате противоправной деятельности в пограничных пространствах;
- отсутствие единого информационного поля всей пограничной сферы;
- незавершенность рациональной модели построения общегосударственной системы охраны и защиты национальных интересов в пограничных пространствах и направлений оптимизации деятельности федеральных органов исполнительной власти субъектов охраны;
- несовершенство технической базы существующей системы охраны пограничных пространств;
- социально-экономическая деградация приграничных регионов, депопуляция пограничных пространств (Сибири, Дальнего Востока);
- несовершенство законодательства в сфере пограничной деятельности.

Важным направлением эффективного противодействия угрозам в пограничных пространствах на государственном и межгосударственном уровне становится консолидация усилий всех субъектов пограничной деятельности, унификация национальных законодательств в этой области, формирование системы взаимного информирования в интересах адекватного реагирования на проявление угроз, отработка системы и методов совместного планирования действий и подготовки выделяемых сил и средств. В условиях экономического кризиса в развитие этого направления целесообразно в неотложном порядке принять меры организационно-правового, таможенного, природоохранного, санитарно-эпидемиологического и экологического характера.

Пограничные меры входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой пограничной политики обеспечения пограничной безопасности и соответствующих угрозе жизненно важных интересов личности, общества и государства. При этом, реалистичная оценка состояния угроз национальной безопасности является необходимым условием выработки адекватных мер противодействия им.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. сказал, что «нужно продолжать работу по укреплению правовых основ международных отношений. Именно общепризнанные нормы и принципы международного права должны определять правила игры в мировых делах. И выработка у всех привычки соотносить с международным правом свои поступки будет способствовать снижению фактора жесткой силы, утверждению коллективного образа действий. В противном случае мы столкнемся с международным хаосом и практической невозможностью сохранить меж-

дународный правопорядок... Мы сделаем все, чтобы мир стал более справедливым и более безопасным»⁷.

Существенная роль в противодействии угрозам в пограничной сфере принадлежит международному сотрудничеству по ряду направлений, в частности:

- обеспечение национальной и коллективной безопасности в пограничных регионах в условиях глобализации;
- рассматривание терроризма как средства борьбы конкурирующих транснациональных группировок, преследующих экономические, социальные, политические цели в интересах доминирующих элит;
- противодействие терроризму, сепаратизму и экстремизму как средствам дестабилизации пограничной безопасности государств в условиях глобализации;
- преодоление монополизма однополярного мирового порядка и развитие конструктивной многополярности культур, демпфирующей остроту порождаемых глобализацией экономических, социальных, политических проблем, влияющих на развитие транснациональной преступности.

В условиях экономического кризиса в приграничных регионах актуализируется, в экономическом и социальном отношении, потребность проведения комплекса мероприятий по развитию транспортно-логистической и таможенной инфраструктуры, включая реконструкцию и создание новых таможенных объектов и пограничных пунктов пропуска.

В ряде регионов возросло число административных дел о нарушениях таможенных правил. Нарушения таможенного законодательства способствует «прозрачность» российско-казахстанской и российско-украинской границы, разница рыночных цен в этих государствах на многие товары. До сих пор не решена в достаточной мере проблема обустройства пунктов пропуска, особенно морских, нормативно-правового оформления статуса пунктов пропуска.

Задачи обеспечения безопасности Государственной границы Российской Федерации обуславливают необходимость создания высокотехнологичных и многофункциональных пограничных комплексов, особенно на границах с Республикой Казахстан, Украиной, Грузией и Азербайджанской Республикой, а также повышения эффективности охраны государственной границы, в частности в Арктической зоне Российской Федерации, на Дальнем Востоке и на Каспийском направлении.

Актуализируется потребность организационно-правового обеспечения деятельности таможенных и пограничных органов. В 2008 г. прокурорами выявлено 14 997 нарушений закона (на 27,9 % больше, чем в 2007 г.), в том числе 917 незаконных правовых актов (+21,5 %), принесено 911 протестов (+21,1 %), внесено 1 357 представлений (+6,9 %), 776 лиц по представлениям прокуроров привлечено к дисциплинарной ответственности (+19 %), предостережено 279 лиц (—30,3 %), в административном порядке по постановлениям прокуроров наказано 912 лиц (+16,3 %). Количество исков, направленных прокурорами в суд в 2008 г., по сравнению с 2007 г., увеличилось на 95,8 % (1 165). В то же время на 6,8 % снизился такой показатель, как возбуждение уголовных дел по постановлениям прокуроров: всего возбуждено 273 уголовных дела, что составляет 61,1 % от количества материалов (447), направленных для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ⁸.

Приоритетными направлениями остаются борьба с лжеэкспортом, надзор и контроль за исполнением законодательства о государственной границе, о таможенном оформлении и таможенном контроле, о пунктах пропуска через границу; пресечение ввоза недоброкачественных товаров, а также контрафакта; предупреждение контрабанды леса, рыбопродукции, радиоактивных материалов, культурных ценностей; надзор за исполнением валютного законодательства; обеспечение законности в административно-юрисдикционной деятельности пограничных и таможенных органов.

⁷ Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г.

⁸ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2008: информационно-аналитический доклад. М., 2009.

⁵ Независимое военное обозрение. 2009. 25 сент.

⁶ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г.).

Актуализируется потребность совершенствования и развития организационно-методической деятельности юридической службы пограничных органов по обеспечению предупреждения правонарушений в их нормотворческой и правоприменительной деятельности, взаимодействия с органами прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов на следующих направлениях:

— повышение эффективности координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в пограничных органах, противодействию коррупционным проявлениям, преступлениям против порядка прохождения пограничной службы, предупреждению правонарушений и происшествий среди офицеров, других военнослужащих, проходящих службу по контракту;

— обеспечение соблюдения конституционных прав и социальных гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей;

— сопровождение деятельности пограничных органов и должностных лиц при проведении мероприятий по оптимизации структуры и численности органов пограничной службы, организации и несению пограничной службы, обеспечению в пограничных органах сохранности и боеготовности военной техники, вооружения и имущества тылового обеспечения, использованию бюджетных средств, в том числе выделенных на капитальное строительство, модернизацию и оснащение;

— обеспечение законности при осуществлении органами дознания и предварительного следствия полномочий в ходе досудебного производства, конституционных прав граждан в процессе уголовного преследования; повышение эффективности участия в уголовном, гражданском и арбитражном судопроизводстве.

На современном этапе формирования внутренней и внешней политики России важно разрабатывать и реализовывать приоритетные направления стратегии национальной безопасности, законодательно закрепить положение, согласно которому национальные цели должны формулироваться в увязке с теми национальными интересами, реализации и защите которых они подчинены. Это обеспечит необходимую обоснованность и практическую направленность политики обеспечения национальной безопасности России в кризисных условиях⁹.

Актуальными научными проблемами, исследование которых может способствовать объективному представлению о возможности совершенствования деятельности пограничных органов в современных условиях, представляются:

— необходимость и возможность их использования как для утверждения законности и правопорядка внутри их, так и в целях укрепления государственности, законности и правопорядка в сфере обеспечения пограничной безопасности;

— необходимость системы исследования состояния и формирования нравственного и правового сознания военнослужащих как фактора их поведения в повседневных военно-служебных отношениях и чрезвычайных ситуациях;

— развитие криминологической концепции правовой работы в пограничных органах, основывающейся на установлении ее антикриминогенной, антикоррупционной направленности, места, содержания и роли юридической службы органов пограничной службы, ее взаимодействия с органами военной прокуратуры и военными судами;

— потребности и возможности пограничных органов и их юридической службы в правовой работе в сфере обеспечения пограничной безопасности, организации несения пограничной службы и противодействия правонарушениям военнослужащих.

В связи с изложенным актуализируется потребность комплексной научной разработки теории права национальной безопасности, включающей в себя и право пограничной безопасности, и соответствующей учебной дисциплины, значимость которой для офицеров пограничных органов трудно переоценить¹⁰.

⁹ См.: Общая теория национальной безопасности. М., 2002; Военно-уголовное право / под ред. Х.М. Ахметшина, О.К. Зателелина. М., 2008; Дамаскин О.В. Криминологические аспекты противодействия преступности в Вооруженных Силах России. М., 2002; Лиховидов К.С. Проблемы законодательного обеспечения реализации юридической ответственности военнослужащих. М., 2004.

¹⁰ Чеканов В.Е. Некоторые проблемы развития военно-юридической науки и образования на современном этапе. Возможные пути их решения // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 2.

Возрастает потребность комплексного научного исследования актуальных военно-правовых проблем деятельности пограничных органов с использованием эмпирической базы, включающей репрезентативные социологические, статистические характеристики исследуемых отношений, в интересах обеспечения надежности, теоретической и практической значимости теоретических выводов и практических рекомендаций.

Выполнение юридической службой пограничных органов мониторинга правотворческой деятельности и правоприменительной практики дает возможность формировать обоснованное достоверное представление о состоянии законности и правопорядка в пограничных органах, что позволит органам государственной власти и управления принять меры по их укреплению в интересах пограничной безопасности России.

О некоторых вопросах совершенствования законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд военных организаций

Корякин В.М., доктор юридических наук

Основным законодательным актом, регулирующим сферу формирования и исполнения государственных заказов, является Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Основное предназначение данного Закона — снижение рисков возникновения коррупции в рассматриваемой сфере общественных отношений, обеспечение доступности получения государственных заказов для широкого круга хозяйствующих субъектов, содействие рациональному расходованию бюджетных средств.

Как свидетельствует правоприменительная практика, проведение конкурсных процедур выбора поставщика товаров (исполнителя услуг) для нужд военных организаций обеспечивает весьма существенную экономию денежных средств заказчика. Это обусловлено тем, что цена предложения является одним из основных критериев определения победителя конкурса. Поэтому в подавляющем большинстве случаев заключения военным ведомством государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг цена контракта оказывается более низкой в сравнении с той, которая предлагалась при объявлении конкурса (аукциона, запросов котировок цен). Этот вывод убедительно подтверждается данными, приведенными в таблице (см. приложение к настоящей статье), которая составлена автором настоящей статьи методом случайной выборки информации о проведенных в августе — сентябре 2009 г. конкурсах (аукционах, запросах котировок цен), размещенной на официальном сайте Российской Федерации — <http://www.zakupki.gov.ru>.

Как видно из данных, содержащихся в таблице, только по семи произвольно взятым для примера конкурсам (аукционам, запросам котировок цен) по выбору поставщика продукции (исполнителя работ, услуг) для нужд военных организаций экономия бюджетных средств составила более двух с половиной миллионов рублей. А таких конкурсов проводится тысячи. Следовательно, и экономия в целом по Минобороны России составляет десятки и сотни миллионов бюджетных рублей. Безусловно, данное обстоятельство заслуживает самой положительной оценки, особенно в условиях экономического кризиса.

Однако известно и другое. На сегодняшний день у заказчиков отсутствуют экономические стимулы в получении эффективных результатов от размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг. Действующие нормы бюджетного законодательства Российской Федерации не позволяют (или ограничивают) заказчиков в расходовании средств, сэкономленных в результате процедур размещения заказов, на дополнительные закупки по другим видам расходов, а также не позволяют использовать указанные средства, например, для поощрения лучших работников. Это приводит не только к отсутствию мотивации со стороны заказчи-

ков в проведении процедур размещения заказа с точки зрения получения наибольшего эффекта, но и зачастую к злоупотреблениям со стороны заказчиков, к возникновению коррупции¹¹.

Основными проблемами законодательного обеспечения рассматриваемой области общественных отношений являются:

а) отсутствие возможности у получателей бюджетных средств перераспределять полученную по итогам торгов экономию между видами расходов. Статья 217 БК РФ позволяет перераспределять данную экономию только главным распорядителем бюджетных средств и только по решению руководителя финансового органа, что делает данную процедуру труднореализуемой;

б) отсутствие мотивации у государственных заказчиков к проведению действительно конкурентных торгов и получению экономии. В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о законодательном закреплении возможности расходования экономленных бюджетных средств, полученных в текущем году, в будущих периодах (в настоящее время бюджетные средства, неизрасходованные в текущем году, должны быть возвращены в бюджет), а также о введении системы премирования должностных лиц государственных заказчиков, эффективно размещающих заказ (как показывает практика, сегодня, в отсутствие легальных процедур премирования, нередко указанные должностные лица «премируют» сами себя за счет получения «отката»¹²);

в) отсутствие единой системы регистрации государственных и муниципальных контрактов. В настоящее время разрозненность реестров государственных и муниципальных контрактов не позволяет контролировать неизменность их условий, отслеживать своевременность исполнения контрактных обязательств. В этой связи необходимо проработать вопрос о создании единого реестра государственных контрактов, предусматривающего, в частности, зависимость оплаты контрактов от соблюдения требований законодательства о размещении заказов и обеспечивающего включение информации о закрытии и исполнении контрактов (о приемке товаров, работ и услуг);

г) отсутствие мотивации у заказчиков при размещении заказов для государственных нужд по истребованию финансовых гарантий и штрафных санкций при ненадлежащем исполнении контрактов, так как полученные средства не могут быть израсходованы на закупки, и в конце года «уходят» в бюджет (точно так же, как и экономленные бюджетные средства). В этой связи необходимо проработать вопрос о возможности расходования данных средств, в том числе на премирование должностных лиц госзаказчиком.

Создание экономических стимулов, проработка норм законодательства, позволяющих заказчику расходовать экономленные средства, будет способствовать снижению возможности злоупотреблений заказчиков и повышению эффективности размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд военных организаций.

¹¹ Более подробно о коррупции в рассматриваемой сфере см.: *Корякин В.М.* Условия возникновения коррупционных отношений при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд военных организаций // *Право в Вооруженных Силах.* 2009. № 10.

¹² Под «откатом» в сфере закупок товаров и оказания услуг военным организациям следует понимать особую форму коррупционной сделки, направленной на хищение бюджетных средств, при которой одна сторона — юридическое лицо, являющееся исполнителем по государственному контракту, возвращает представителю другой стороны — военной организации — заказчика часть полученных от нее на исполнение государственного контракта средств федерального бюджета в качестве вознаграждения за оказание содействия в получении государственного заказа (*Корякин В.М.* «Откат» нормальный!? (о некоторых аспектах проявления коррупционных отношений при поставке товаров и оказании услуг для нужд военных организаций) // Там же. 2008. № 2).

Некоторые сведения о результатах проведения торгов по выбору поставщиков товаров, исполнителей работ, услуг для нужд военных организаций в августе — сентябре 2009 г.

Дата проведения конкурса (аукциона, запроса котировок)	Заказчик	Исполнитель	Наименование продукции, работ, услуг	Первоначальная цена контракта (руб.)	Фактическая цена контракта (руб.)	Экономия (руб.)
10.08.2009	ФГУ «Ансамбль Александра» Минобороны России	ООО «Творческое объединение «Союз»	Закупка танцевальных костюмов	500 000	180 000	320 000
17.08.2009	ФГУ «3 ЦВКГ им. А.А. Вишневого» Минобороны России	ООО «Металловест»	Текущий ремонт архива терапевтического корпуса госпиталя	1 025 821	728 332	297 489
21.08.2009	ФГУ «9 ЛДЦ Минобороны России»	ООО «НПО Синтэко»	Поставка реактивов	500 000	441 144	58 856
25.08.2009	Управление государственного заказа Минобороны России	ООО «Медиалогия»	Информационное обеспечение деятельности МО РФ в части мониторинга и анализа материалов СМИ во 2-м полугодии 2009 года	1 800 000	261 000	1 539 000
27.08.2009	Филиал ФГУ МО РФ «Управление по активному отдыху»	ИП «Решетов Андрей Игоревич»	Поставка постельного белья	500 000	417 565	82 435
31.08.2009	ФГП «75 арсенал» МО РФ	ЗАО «Тула Центр Проект»	Разработка проектно-сметной документации на строительство здания на территории в/ч 42262	1 900 000	1 580 000	320 000
4.09.2009	62-й отдел заказов и поставок средств служб тыла), г. Чита	ООО «Альвиго-Связь»	Поставка мобильных радиостанций с диапазоном частот 400 — 470 МГц	500 000	411 600	88 400
Итого по таблице				6 725 821	4 019 641	2 706 180

Проблемы законности применения Вооруженных Сил Российской Федерации в современных условиях

Кудашкин А.В., доктор юридических наук, профессор

Вооруженный конфликт, инициированный Грузией против Южной Осетии, и трактовка хода боевых действий и их последствий со стороны западных политиков и политологов, настойчиво говорящих о «неадекватности применения силы со стороны России в отношении грузинских вооруженных сил», в очередной раз поставили вопрос ребром о проникновении права в сам ход боевых действий (принятие решений на применение вооруженной силы, ведение боевых действий, применение войскового оружия и вооружения и др.). В своем выступлении на встрече с участниками пятого заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» В.В. Путин также отметил, что в процессе применения вооруженной силы есть сферы, которые регулируются, прежде всего, военной наукой, тем самым подтверждая и констатируя, что в настоящее время вопросы «адекватности применения вооруженной силы» находятся за пределами правового регулирования; при этом, он подтвердил известный из области физики принцип «действие равно противодействию», который в ином варианте и применительно к указанной ситуации также должен применяться и в общественных отношениях, что предопределило адекватность применения российских вооруженных сил для принуждения Грузии к миру¹³. Однако из этого не следует, что такого регулирования быть не должно. Отдельные аспекты применения вооруженных сил находят свое закрепление в нормах международного гуманитарного права, и вопросы военных методов, виды, формы, масштаб боевых действий также подлежат регулированию и отчасти урегулированы каждым государством в виде, как правило, внутриведомственных актов, имеющих закрытый (секретный) характер (например, в боевых уставах или аналогичных директивных документах). Положения военной науки, характеризующие виды и способы ведения боевых действий, олицетворяющие уровень развития оперативного искусства, конечно же, должны быть засекречены. Однако общие правила ведения боевых действий вне зависимости от вида и интенсивности конфликта должны быть унифицированы.

Военная наука оперирует понятиями «виды военных (боевых) действий» и «способы военных (боевых) действий», которые не имплементированы в нормативные правовые акты. Первое понятие означает категорию военного искусства, определяющую разделение военных (боевых) действий в зависимости от их целей, характера и способов выполнения военных (боевых) задач. Различают три основных вида военных действий: наступление, оборону и отступление.

Способы военных (боевых) действий — категория военного искусства, определяющая содержание и формы организованных действий вооруженных сил, войск (сил флота), избранный порядок и последовательность их стратегического, оперативного и тактического применения, сосредоточения и рассредоточения усилий, маневр войсками, средствами, ударами и поражающим огнем для достижения цели при выполнении боевой операции, решении стратегической, оперативной тактической боевой задачи. К наиболее общим способам военных (боевых) действий относятся прорыв, окружение, рассеяние противника, разгром¹⁴. Каждый из этих видов имеет свои разновидности и может применяться в стратегическом, оперативном или тактическом масштабах. Каждый вид военных (боевых) действий отличается свойственными ему особенностями и характерными чертами применения вооруженных сил, войск (сил флота), уровнем их активности, достигаемыми результатами. Хотя различные виды военных (боевых) действий противостоят друг другу, но они и взаимно дополняют друг друга. Так, наступление в любом масштабе включает в себя элементы обороны, а оборона — элементы наступления и отступления. Отступление применяется и при наступательных, и при оборонительных действиях. Выбор того или

иного вида военных действий определяется характером решаемых задач, условиями обстановки, возможностями войск (сил флота).

Как виды, так и способы военных (боевых) действий характеризуют их внешнюю сторону, в то время как военные методы отражают внутреннюю, сущностную, сторону военных (боевых) действий.

Как ранее неоднократно отмечалось автором, военные методы решения задач военной безопасности также подлежат правовому регулированию, причем исключительно в императивной, а не в диспозитивной форме.

Перечисленные обстоятельства приводят нас к выводу о необходимости изучения правовых основ ведения боевых действий, которые могут изучаться в рамках такого направления военного права, как *оперативное право*, которое активно развивается в США и ФРГ. В настоящее время появилось только осознание необходимости проведения исследований в данной области, но пока изданных в России работ в области оперативного права не существует.

Вопрос также заключается в том, насколько вооруженные силы государства могут быть институционализированы в качестве субъекта права и насколько они являются таковыми в современных условиях. Несомненно то, что деятельность вооруженных сил должна быть урегулирована, должны быть определены рамки этой деятельности, их статус. Следует констатировать, что в настоящее время правовое положение Вооруженных Сил Российской Федерации (далее — ВС РФ) в современной России проходит только стадию формирования.

Вопрос о применении силы, а тем более частей и подразделений ВС РФ внутри страны, сложен как в теоретическом, так и в практическом плане. В теоретическом плане сложность заключается в уяснении, какой критерий необходим для оценки характера угроз, направленных на нарушение конституционного строя и целостности территории государства. Таковым, по нашему мнению, является наличие военной угрозы национальным интересам, например, вследствие покушения на целостность территории со стороны агрессора (вооруженных сил иностранного государства), незаконных вооруженных формирований, пытающихся неконституционным путем отторгнуть часть территории государства или посягающих на основы конституционного строя.

Несмотря на неурегулированность вопроса о том, какие силы и средства правомерно могут быть привлечены органами государственной власти для блокирования, локализации и нейтрализации возникающих военных угроз, аксиоматичным является посыл, согласно которому принимаемые меры должны быть *адекватными*, т. е. соразмерными по форме, силам и средствам источнику военной угрозы национальным интересам государства. Именно *адекватность является необходимым условием применения вооруженных сил для нейтрализации военных угроз*. Признаком адекватности является применение вооруженных сил в ответ на применение вооруженной инфраструктуры источника военной опасности (иностранного государства, выступающего в роли агрессора или не соблюдающего принятых на себя обязательств, незаконных вооруженных формирований).

В связи с вышесказанным крайне важно детально определить роль ВС РФ в разрешении внутренних вооруженных конфликтов, их место в системе сил обеспечения безопасности, а также решаемые ими задачи в случаях применения как во внешних вооруженных конфликтах, так и на территории собственной страны. Тем более что подразделения ВС РФ, как ранее, так и в настоящее время, применяются для разрешения вооруженных конфликтов, как внутренних, так и внешних.

Отмечая факт недостаточной правовой регламентации участия ВС РФ в вооруженных конфликтах, следует, однако, иметь в виду, что в настоящее время имеются как правовые, так и фактические основания для их применения во всех видах вооруженных конфликтов.

Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 31-ФЗ внесены изменения в ст. 10 Федерального закона «Об обороне», целью которых является создание правовых основ применения ВС РФ для противодействия террористической деятельности. Согласно ранее действовавшей редакции указанного Закона ВС РФ предназначались для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для

¹³ URL: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/mainnews/archive/2008/09/11/8225672.htm>

¹⁴ Военно-юридический энциклопедический словарь. М., 2007.

вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации (п. 2 ст. 10), т. е. в Федеральном законе «Об обороне» отсутствовала норма, предусматривающая привлечение ВС РФ к противодействию террористической деятельности. В действующей редакции Закона расширено предназначение ВС РФ, которое позволяет им осуществлять своими средствами задачи по противодействию террористической деятельности. ВС РФ предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» регулирует применение ВС РФ в условиях террористического акта, что, несомненно, является исключительно актуальным для современных условий. В то же время наш недавний горький исторический опыт показывает, что внутренняя военная угроза может исходить не только от террористов, но и от незаконных вооруженных формирований, которые, используя в своем арсенале террористические приемы (что влечет применение антитеррористического законодательства), в то же время могут применять иные приемы и способы вооруженной борьбы, что влечет необходимость применения ВС РФ в ином правовом режиме, чем контртеррористическая операция. О каком режиме идет речь в этом случае?

По Конституции Российской Федерации защита конституционного строя, государственной и территориальной целостности государства осуществляется в условиях специальных конституционно-правовых режимов (военного положения, чрезвычайного положения), урегулированных федеральными конституционными законами «О военном положении» и «О чрезвычайном положении». Согласно последнему Закону (ст. 17) ВС РФ, другие войска, воинские формирования и органы в условиях чрезвычайного положения привлекаются для выполнения задач по разведению противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники; участвуют в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований и др. Указанные задачи военнослужащие ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов выполняют совместно с сотрудниками органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности и военнослужащими внутренних войск.

Формой совместных действий перечисленных организационных структур в вопросах защиты конституционного строя, государственной и территориальной целостности во внутренних вооруженных конфликтах является *совместная специальная операция* — совокупность согласованных по целям, задачам, месту и времени оперативных, режимных, войсковых и других мер и действий, проводимых по единому замыслу и плану на ограниченной территории в зоне вооруженного конфликта в целях обеспечения законности, защиты прав и законных интересов граждан, установления и поддержания общественного порядка и общественной безопасности, пресечения деятельности незаконных вооруженных формирований¹⁵. В ходе указанной операции незаконные вооруженные формирования разоружаются, а в случае сопротивления их деятельность подавляется войсковыми мерами, т. е. вооруженным воздействием войсковых подразделений с применением войскового вооружения и военной техники и с применением военных методов (каждый из перечисленных признаков требует дополнительной правовой характеристики). Целями совместной специальной операции, ее государственно-значимыми интересами являются

защита конституционного строя, территориальной целостности и неприкосновенности Российской Федерации, недопущение дестабилизации внутриполитической обстановки в государстве, создание необходимых условий для разрешения вооруженного конфликта политическими и иными мирными средствами. Правовой режим совместной специальной операции до настоящего времени исследован недостаточно. Отправной точкой такого исследования могут послужить выявленные в ходе проведенных диссертационных исследований основные правовые проблемы взаимодействия Минобороны России и МВД России в вопросах защиты конституционного строя, государственной и территориальной целостности во внутренних вооруженных конфликтах и контртеррористических операциях¹⁶:

- нормативная неопределенность правового режима совместных действий;
- законодательная неурегулированность оснований, условий и порядка обеспечения совместного применения ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов для защиты конституционного строя, территориальной целостности и национальных интересов России при разрешении вооруженных конфликтов, возникающих на территории России в мирное время;
- несоответствие нормативной правовой базы обеспечения совместного применения разноместных структур;
- вопросы обеспечения законности тактики действий специальных подразделений в ходе совместных действий;
- отсутствие унификации законодательства в вопросах регламентации деятельности войсковых подразделений, регулируемой военным законодательством, и деятельности военизированных подразделений, регулируемой законодательством о правоохранительной службе, которое в настоящее время только создается.

К сожалению, приходится констатировать, что исследования по вышеуказанным направлениям носят в настоящее время сугубо инициативный характер, поскольку до настоящего времени Министерство обороны Российской Федерации не осознано необходимость планомерной научно-исследовательской работы по правовому обеспечению применения ВС РФ, в том числе в условиях вооруженных конфликтов как на территории государства, так и за его пределами, борьбы с пиратством и т. д.

Примером такого «бесхозяйственного отношения» со стороны военного ведомства к теоретико-правовому обеспечению применения ВС РФ является авральная работа по внесению изменений в Федеральный закон «Об обороне». Дм. Медведев в соответствии с п. «г» ст. 84 Конституции Российской Федерации и во исполнение п. 5 перечня поручений по итогам встречи Президента Российской Федерации с членами Совета палаты Совета Федерации 17 февраля 2009 г. внес в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороне», обеспечивающий возможность оперативно использовать формирования ВС РФ за ее пределами. «Это связано с известными событиями, произошедшими год назад, — пояснил Дмитрий Медведев, подразумевающая агрессию Грузии против Южной Осетии. — Эти вопросы должны иметь четкую регламентацию. Нам крайне не хотелось бы, чтобы эти события повторились, но четкую регламентацию нужно иметь»¹⁷.

9 ноября 2009 г. принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороне» № 252-ФЗ, в соответствии с которым ст. 10 Закона «Об обороне» дополнена п. 2.1, в соответствии с которым в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности формирования ВС РФ могут оперативно использоваться за пределами территории Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и указанным Федеральным законом для решения следующих задач:

- 1) отражение вооруженного нападения на формирования ВС РФ, другие войска или органы, дислоцированные за пределами территории Российской Федерации;

¹⁵ См., подробнее: Юдин А.В. Правовые основы взаимодействия Министерства обороны Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации по защите конституционного строя, государственной и территориальной целостности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

¹⁶ Юдин А.В. Указ. соч.

¹⁷ URL: <http://www.actualcomment.ru/done/277/>

2) отражение или предотвращение вооруженного нападения на другое государство, обратившееся к Российской Федерации с соответствующей просьбой;

3) защита граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации от вооруженного нападения на них;

4) борьба с пиратством и обеспечение безопасности судоходства.

Закон «Об обороне» дополнен ст. 10.1 «Оперативное использование формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации». Решение об оперативном использовании за пределами территории Российской Федерации формирований ВС РФ принимается Президентом Российской Федерации на основании соответствующего постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Общая численность формирований ВС РФ, районы их действий, стоящие перед ними задачи и срок использования этих формирований определяются Президентом Российской Федерации. Комплектование формирований ВС РФ военнослужащими, гражданским персоналом, обеспечение материально-техническими средствами и предоставление входящим в их состав военнослужащим и гражданскому персоналу медицинского и иных видов обеспечения осуществляет Министерство обороны Российской Федерации. Решение о досрочном отзыве формирований ВС РФ принимается Президентом Российской Федерации либо по его поручению Министерством обороны Российской Федерации.

Именно «запоздалая реакция» на уже прошедшие события ставит ряд вопросов, которые активно обсуждаются в Интернете. В частности:

— если такие изменения в Закон вносятся спустя год после фактического использования ВС РФ за рубежом, то значит применение ВС РФ за рубежом по тем основаниям, которые перечислены в законопроекте, является в настоящее время незаконным;

— изменение в Закон вносится спустя год после агрессии. Использование ВС РФ произошло до принятия изменений, т. е. применение ВС РФ год назад являлось и до сего момента является с точки зрения российского законодательства незаконным;

— данное изменение является попыткой узаконить действия ВС РФ задним числом;

— можно ли считать действия Российской Федерации в августе 2008 г. по вводу войск на территорию независимого государства (границы которого на тот момент признавала Российская Федерация) законными (по законам, которые имели силу до внесенных изменений в Федеральный закон «Об обороне»)¹⁸?

Ответы на приведенные вопросы частично уже даны в ряде работ¹⁹. Однако перечисленные обстоятельства непосредственно влияют на законность применения ВС РФ, под которым, с одной стороны, понимаются основания, условия, методы, способы их применения для решения поставленных перед ними задач (что особенно актуально в условиях вооруженного конфликта), а с другой — режим их повседневной деятельности, при котором происходит реализация правовых предписаний конкретными военнослужащими.

Правовая наука должна вооружать практиков правовым инструментарием, в рассматриваемом случае по применению ВС РФ. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ ВС РФ предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации (п. 2 ст. 10). Согласно указанному Закону привлечение ВС РФ к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральными законами (п. 3 ст. 10).

¹⁸ URL: <http://araperi.livejournal.com/3898.html>

¹⁹ См., напр.: Батырь В.А. Вооруженный конфликт в Южной Осетии и Абхазии как новый вид вооруженных конфликтов XXI века // Рос. военно-правовой сб. 2008. № 12. С. 264—320.

Таким образом, юридическим основанием для привлечения ВС РФ к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению является специальный федеральный закон. В настоящее время к таким федеральным законам относятся:

— Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ, которым установлены правовые и организационные основы применения ВС РФ в борьбе с терроризмом;

— Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ, которым предусмотрено привлечение ВС РФ для обеспечения режима чрезвычайного положения и определены задачи, на них возлагаемые.

Федеральный закон «Об обороне» устанавливает следующий порядок принятия решения о привлечении ВС РФ к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению и порядок финансирования в целях реализации принятого решения:

— решение о привлечении ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению принимается Президентом Российской Федерации (п. 2 ст. 4);

— Совет Федерации утверждает указы Президента Российской Федерации о введении военного положения и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также о привлечении ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов к использованию вооружения к выполнению задач не по их предназначению (подп. 3 п. 1 ст. 5);

— Правительство Российской Федерации определяет источники финансирования ВС РФ, других войск, воинских формирований и органов, привлекаемых к выполнению задач, не связанных с их предназначением (п. 24 ст. 6), а также принимает решения по расходам на выполнение ВС РФ задач, не связанных с их предназначением, в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 26 ст. 26).

Однако Федеральный закон «Об обороне» не может служить достаточным юридическим основанием для привлечения ВС РФ не по прямому предназначению, например, для обеспечения безопасности при проведении Олимпийских игр и Паралимпийских игр.

Достаточное юридическое основание для привлечения ВС РФ для обеспечения безопасности при проведении Олимпийских игр и Паралимпийских игр появится с внесением дополнений в Федеральный закон «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ, которыми целесообразно установить задачи, возлагаемые на ВС РФ, порядок использования вооружения, дополнительные обязанности и права военнослужащих, меры их социальной защиты.

Данный пример приведен для того, чтобы проиллюстрировать объективную необходимость в современных условиях планомерной упреждающей теоретико-правовой проработки вопросов применения ВС РФ, чтобы впоследствии не возникали вопросы о законности их применения по фактическим результатам.

Развитие антикоррупционного законодательства в России. Исторический экскурс (XIV—XVII века)

Баженов А.В., юрист

Преступления, которые сейчас назвали бы коррупционными, появились в нашей стране очень давно. Как и сейчас, они были сопряжены с нарушением властных полномочий должностными лицами, самоуправством, нарушением законодательных норм в угоду собственной корыстной выгоде. Но прежде чем начать проведение исторического анализа законодательной борьбы с данными преступлениями, хотелось бы сделать акцент на том, что саму по себе коррупцию неправильно считать явлением, характеризующим систему государственного управления лишь нашей

страны. В каждом государстве, в любом регионе мира, в любую из исторических эпох имелись элементы коррупционных преступлений. Разница заключалась лишь в масштабах их проявления и в их влиянии на систему государственного управления. Однако нельзя не сказать, что в России это явление всегда было и, к сожалению, на сегодняшний день остается особенно выделяющимся по своим масштабам в сравнении с большинством развитых современных государств. В чем же причина такого прочного сплетения коррупции с системой государственного управления именно в нашей стране? Существуют ли способы эффективной борьбы с ней, которые можно было бы применить именно в России? На эти и на ряд других вопросов можно попытаться найти ответ, проведя исторический анализ борьбы с коррупцией.

В нашей стране коррупционные преступления в разное время имели разное наименование.

Первое упоминание о незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий в законодательстве Руси носило название *посула*. Этот термин впервые упоминается в Двинской уставной грамоте 1397 г. Данный документ заключал в себе положения, направленные против учинения самосуда, под которым фактически скрывалось непривлечение виновного лица к ответственности за определенное вознаграждение. При этом, нормы этого документа в основном были направлены на защиту должностного лица — наместника, который «терпел убытки» от того, что потерпевшее лицо (в Двинской уставной грамоте речь идет о краже) самостоятельно осуществляло суд над виновным и наместник не получал причитающейся ему денежной компенсации за ведение процесса. В ст. 6 Двинской уставной грамоты говорилось: «А самосуда четыре рубли; а самосуд, то: кто изымав татя с поличным, а посул себе возмет, а наместники доведаются по заповеди, ино то самосуд; а опрочь того самосуда нет»²⁰.

Говоря современным уголовно-правовым языком, данное преступление имело материальный состав, и объективная сторона его выражалась в присвоении потерпевшим денежных средств, причитающихся наместнику, т. е. потерпевший от преступления становился виновным. Можно ли считать такое преступление коррупционным? С одной стороны, предпосылки для этого есть, если предположить, что потерпевший отпускает виновного, который мог бы понести наказание. Но, с другой стороны, основной объект, охраняемый данными нормами Двинской уставной грамоты, связан, скорее, с отношениями по реализации государственно-властных полномочий, а сам посул не имеет столь определенного вида взятки, во всяком случае, в современном ее понимании.

В историко-правовой науке нет единого взгляда на то, является ли данное преступление коррупционным или нет. Важное значение имеет толкование термина «посул». Он имеет несколько основных значений: взятка; обещание сделать что-либо; плата за «прилежание» судье при ведении дела. Первоначально посул в основном понимался именно как законная плата различным судебным чиновникам, при этом размер такой платы для отдельных чиновников не был определен. На это указывают положения Записи о душегубствах 1456—1462 гг. Статья 4 Записи определяет посул в качестве законного вознаграждения: «А тиуну великого князя что посулят». Можно предположить, как мог влиять размер посула на судебное производство.

Итак, первоначально посул был законным средством оплаты судебного производства. При этом, внесение посула должно было производиться открыто. Ряд законодательных актов указывает на недопустимость совершения тайных посулов как способ повлиять на законность и объективность разрешения спора. Например, Псковская судная грамота 1397 г., имевшая гораздо большее количество норм в сравнении с Двинской уставной грамотой, упоминает о таких видах преступлений, как оскорбление судебного привратника, насильственное вторжение посторонних лиц в помещение суда и тайный посул судье. Псковская судная грамота перерабатывалась и дополнялась в промежутках между 1462 и 1471 гг. Она состояла из

²⁰ Двинская уставная грамота 1397—1398 гг. // Российское законодательство X—XX веков. Т. 3. М., 1985. С. 332, 337.

120 статей, 108 из которых были приняты в 1467 г., остальные же были приняты позже по решению вече.

Можно предположить, какое важное значение для заинтересованных в результате разрешения дела лиц имело обстоятельство преподнесения посула судебным чиновникам, подчеркивающего их важность и значимость, то особое положение, которое они занимали. Основная цель такого преподнесения, конечно же, заключалась в склонении их на свою сторону. Впоследствии, когда какие-либо преподнесения были запрещены, они сохранились в форме различных подарков с целью выразить свое уважение и внимание. Традиция эта распространилась на чиновников самого различного уровня, от решения или действия которых что-либо зависело. Она так прочно укоренилась в сознании как одной, так и другой стороны, что приобрела форму определенного, само собой разумеющегося ритуала, и в такой форме прошла через века до наших дней.

В дальнейшем законодательное ограничение коррупционных действий осуществил Иван III (1462—1505). Это выразилось в принятии в 1467 г. нового Судебника.

Текст Судебника состоял из преамбулы и 36 нумерованных глав, выделенных в оригинале кинноварными заголовками. М.Ф. Владимировский-Буданов при публикации в 1873 г. текста Судебника во втором выпуске своей «Хрестоматии по истории русского права» разделил его на 68 статей. Это деление с тех пор стало традиционным в историко-правовой науке²¹.

В Судебнике 1497 г. правовые нормы излагались без четкой системы, казуально. Преступление по данному Судебнику именовалось «лихим делом», под которым понималось деяние, направленное против существующего строя, против правопорядка. Иначе говоря, «лихое дело» есть не что иное, как нарушение воли государя. Судебник предусматривал три вида составов преступлений: имущественные преступления, преступления против личности и против государства. Одной из групп преступлений против государства были преступления против порядка управления, к которым относились и «преступления коррупционного содержания». При этом, нормы, указывающие на недопустимость посулов, носили скорее процессуальный, а не материально-правовой характер. Так, ст. 1 Судебника содержит в себе правила организации судебного производства. В ней сказано: «Судити суд бояром и околничим. А на суде быти у бояр и у околничих диаком. А посулов бояром, и околничим, и диаком от суда и от печалования не имати; також и всякому судие посула от суда не имати никому. А судом не мстити, ни дружити никому».

Судебник 1497 г. запрещает всякие посулы как в форме платы за более усердное исполнение судебных процедур, так и, тем более, в качестве взятки за незаконные действия. В текстах его статей содержится прямой запрет на получение и просьбы посулов со стороны судебных чиновников. «А неделщиком на суде на боярина, и на околничих, и на диаков посула не просити и не имати, а самимь от поруки посулов не имати» (ст. 33 Судебника). Данная статья запрещает неделщикам брать посулы (взятки) как в свою пользу, так и в пользу судей. Неделщиком в донетровской Руси назывался судебный пристав, исполнявший свои обязанности по неделям.

Однако Судебник 1497 г., запрещающий лицам, участвующим в подготовке и проведении суда, получать какие-либо дополнительные платы и вознаграждения от сторон, ответственность за нарушение этих правил не устанавливает.

Судебник Ивана IV (Грозного) 1550 г. уже содержал в себе развитую систему наказаний за коррупционные преступления. В качестве наказания за посул предусматривались штраф, тюремное заключение, битье кнутом на торговых площадях и в других присутственных местах (торговая казнь). Применяемое наказание зависело от субъекта совершения преступления, а также от характера совершенных в пользу взяткодателя действий. Предусмотренные наказания в ряде случаев могли сочетаться между собой: «А которой дьяк список нарядит или дело запишет не по суду, не так, как на суде было, без боярского, или без дворецкого, или без казначеева ведома, а

²¹ См. статьи В.А. Томсинова, доктора юридических наук, профессора юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, опубликованные в журнале «Законодательство» в 2005 г. (№ 4, 5, 6).

обыщется то в правду, что он от того посул взял, и на том дыке взята перед боярином воплы да кинута его в тюрьму»²². «Подъачей, которой запишет не по суду для посула без дьячего приказу, и того подъачего казнита торговою казньо, бита кнутьем»²³.

Основная цель данного документа, как и Судебника 1497 г.— укрепление и централизация государственной власти. Этой же цели отвечала и проводимая в рамках политики централизации борьба с коррупцией.

Следующее значительное антикоррупционное событие относится к временам Алексея Михайловича Романова — это практически единственный народный бунт, направленный против коррупционного произвола чиновников. Он произошел в Москве в 1648 г. и закончился победой москвичей: часть города сгорела вместе с немалым количеством мирных жителей, и заодно царем были отданы на растерзание толпе два коррумпированных «министра» — глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов²⁴. Однако, рассматривая эти события, непременно следует обратить внимание на следующее: во-первых, они явно происходили вне правовых рамок, а во-вторых, причина их видится скорее в высоких налоговых пошлинах, а не в коррупции чиновников. В истории России события 1648 г. более известны как Соляной бунт. Вот как они описаны «одним знатным лицом, бывшим очевидцем и сообщившим известие об этом бунте одному своему другу в Амстердаме»²⁵.

«...Царь всей России Алексей Михайлович вместе с патриархом и в сопровождении знатных бояр, или совета государства или страны, равно как и главных членов духовенства, торжественно совершал ежегодную процессию. Случаем этим воспользовался народ, чтобы подать его царскому величеству некие прошения по поводу невыносимо громадных податей и налогов, которыми в течение нескольких лет он был обременен, вследствие чего народ с женами и детьми впал в разорение; кроме того, в этих челобитных говорилось о больших притеснениях, ежедневно производимых боярами над народом, а также и то, что люди не в силах долее выносить этого и что они, равно как и жены их и дети, согласны скорее немедленно умереть, чем оставаться долее под гнетом столь чрезмерного притеснения. Бояре, окружавшие его царское величество, приняли эти прошения и не только разорвали их на клочки, но еще бросили эти клочки в лицо просителям, над которыми издевались и которых холопы или рабы их жестоко избивали, и весьма многих посадили в заключение... Народ был взбешен против бояр и по окончании процессии толпою явился на царский двор. Тут стрельцы или телохранители, состоявшие из тысячи человек, жалованье которым было убавлено в такой степени, что они не имели возможности содержать себя этим, приняли сторону народа»²⁶.

Затем разъяренная толпа ринулась к дому Бориса Ивановича Морозова (руководил Приказом Большой казны, Стрелецким приказом, Аптекарским приказом, Новой Четью. Стремясь увеличить доходы казны, Морозов сократил жалованье служилым людям и ввел высокий косвенный налог на соль).

«Дом этот был ими в конце ограблен: все найденные ими драгоценные вещи были разбиты на куски топорами и дубинами; золотые и серебряные чаши и блюда были обезображены; жемчуг и другие драгоценные камни были превращены в порошок: они попирали их ногами, бросали за окна и препятствовали всякой попытке вынести что-либо, неистово крича при этом: «то кровь наша!» Сам же Морозов бежал в одну из комнат его царского величества, где и укрылся <...> Отсюда они громадную толпою проникли во двор Леонтия Степановича Плещеева, городского старосты и градоначальника, дом которого они равным образом совершенно разграбили; сам же Плещеев бежал к его царскому величеству. Отсюда бунтовщики яро-

стно бросились к дому Петра Тихоновича Траханиотова, начальника всей артиллерии, который дом они тоже разграбили и разорили; сам же он, бежав из города, укрылся в одном монастыре. После этого они с яростью врывались в дома многих других бояр, где ничего им не оставили <...> Сделав это, они толпою бросились к царскому дворцу, придя в котором, начали вызывать бежавшего Морозова, бежавшего Плещеева, равно как и беглеца Траханиотова, а также и его царское величество, требуя выдачи им беглецов. Тогда царь немедленно выдал им Плещеева с приказанием отрубить ему голову. Но народ был чересчур разъярен и, не желая ждать приведения в исполнение этого приговора, потащил Плещеева на торговую площадь, где его жестоко избивали до синяков и черных пятен, после чего топорами разрубили на части <...> другой же боярин, Петр Тихонович Траханиотов, бежавший в один из монастырей вне Москвы, по приказанию царя был выдан народу, и голова его была отрублена топором»²⁷.

Из приведенного выше отрывка видно, что непосредственной причиной бунта явилось недовольство народных масс отказом принять челобитную на влиятельных сановников. Вместе с тем, общие предпосылки Московского восстания 1648 г. были сформированы политикой, проводимой правительством Бориса Морозова. При нем во время проведения экономической и социальной политики получили развитие коррупция и самоуправство, значительно возросли налоги. Поэтому вполне обоснованно можно в качестве одной из причин восстания рассматривать коррумпированность властных структур.

Бунт достиг своей цели. Был созван Земский собор, на котором было принято Соборное уложение. Система преступлений по Соборному уложению предусматривала ответственность за лихоимство, объединяющее в себе понятия взяточничества и мошенничества.

В дальнейшем, с приходом к власти Петра I и проведением им кардинальных реформ государственной и общественной жизни, изменением приоритетов в развитии Российского государства, изменению подверглась и правовая система страны.

Запреты на военной службе как правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации

Скрипель В.А., адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Военного университета, капитан юстиции

Проводимая военная реформа в Российской Федерации не может сегодня не затрагивать проблемы коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации и поиска средств и методов по противодействию этому негативному явлению.

По сообщению руководителя военно-следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации А.С. Сорочкина, «за шесть месяцев 2009 года было направлено в суд 368 уголовных дел коррупционной направленности в отношении 413 обвиняемых... Мы вынуждены констатировать, что в этом году в два раза выросло количество злоупотреблений должностными полномочиями корыстной направленности. В полтора раза — количество установленных фактов взяточничества и служебного подлога. <...> Почти 87 % коррупционных преступлений, учтенных нами в первом полугодии 2009-го года, совершили военнослужащие и гражданский персонал Вооруженных Сил»²⁸.

Решать проблему предупреждения и пресечения коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации необходимо комплексом мер.

²⁷ Текст воспроизведен по изданию: Московский бунт 1648 года // Исторический вестник. Кн. 1. 1880.

²⁸ Интервью заместителя председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации — руководителя военно-следственного управления А.С. Сорочкина газете «Комсомольская правда» // Комсомольская правда. 2009. 7 сент.

²² Статья 4 Судебника 1550 г.

²³ Статья 5 Судебника 1550 г.

²⁴ Аналитический доклад «Россия и коррупция: кто кого». Доклад подготовлен Региональным общественным фондом «Информатика для демократии» (ИНДЕМ). Москва, 1998 г.

²⁵ Текст воспроизведен по изданию: Московский бунт 1648 года // Исторический вестник. Кн. 1. 1880.

²⁶ Текст воспроизведен по изданию: Московский бунт 1648 года // Исторический вестник. Кн. 1. 1880.

Всю обширную совокупность антикоррупционных мер в Вооруженных Силах Российской Федерации в настоящее время предложено разделить на четыре крупных блока: 1) меры социально-экономического характера; 2) меры административного и кадрового характера; 3) меры духовно-нравственного, информационного и воспитательного характера; 4) меры нормотворческого и правоприменительного характера²⁹.

К последнему блоку антикоррупционных мер в первую очередь следует отнести правовые средства, которые в теории права определяются как институциональные явления правовой действительности, воплощающие регулятивную силу права, его энергию, которым принадлежит роль ее активных центров³⁰.

По мнению А.В. Малько, правовые средства — «все те юридические инструменты, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение поставленных целей... В качестве правовых средств выступают нормы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъективные права, юридические обязанности, запреты, льготы, поощрения»³¹.

Особое место среди данных «юридических инструментов» принадлежит правовым запретам. По мнению С.С. Алексеева, запреты — это необходимые, важные юридические средства обеспечения организованности общественных отношений, охраны прав и законных интересов граждан, общественных объединений, всего общества, создания барьера для нежелательного, социально вредного поведения. Во многих случаях запрещения представляют собой переведенные на юридический язык и оснащенные юридической санкцией моральные запреты³². Вместе с тем, запреты можно рассматривать в качестве таких юридических средств, с помощью которых обозначаются пределы правовой свободы индивида и в то же время ограничиваются возможности вмешательства государства в сферу субъективных прав и свобод³³, т. е. запретами определяются границы поведения субъектов правоотношений, а в случае их нарушения применяются меры юридической ответственности, зависящие от содержания запретов, выраженных в соответствующих нормах права.

Юридическая природа правовых запретов, их признаки и функции исследовались не только в общей теории права, но и практически во всех основных отраслях российской системы права — в конституционном³⁴, административном³⁵, трудовом³⁶, гражданском³⁷, уголовно-процессуальном³⁸ и т. д., что еще раз подчеркивает универсальный характер этого правового средства, а также его особую роль в регулировании различных видов правоотношений.

Используются правовые запреты и в регулировании военно-служебных отношений в Вооруженных Силах Российской Федерации. Особенность запретов на военной службе заключается в том, что они отражаются в комплексной отрасли права — в военном праве, включающем в себя нормы различных отраслей права (конституционного, административного, уголовного, финансового и др.), объединенные одним предметом регулирования общественных отношений, складывающихся в об-

²⁹ Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М., 2009. С. 186.

³⁰ Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6. С. 14.

³¹ Малько А.В. Правовые средства: понятие и виды // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 621—622.

³² Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 355—356.

³³ Султыгов М.М. Запрет как метод правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 6.

³⁴ Нурмагамбетов Р.Г. Запреты и ограничения в конституционном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. С. 11, 25.

³⁵ Слепченко Ю. Н. Запреты в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 10, 19.

³⁶ Семенюта Н.Н. Запреты и ограничения в правовом регулировании трудовых отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2000.

³⁷ Комарова Т.Е. Функции запретов в механизме гражданско-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

³⁸ Аминов Р.Н. Система правовых запретов в уголовном процессе // Актуальные вопросы уголовного процесса современной России: межвуз. сб. науч. тр. Уфа, 2003.

ласти военной деятельности государства по обеспечению обороны страны и военной безопасности государства.

Военная служба как особый вид федеральной государственной службы связана с множеством запретов. Однако далеко не все из них направлены на предупреждение и пресечение коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации.

В.М. Корякин всю совокупность антикоррупционных запретов и ограничений, связанных с военной службой, разделяет на три большие группы:

1) запреты и ограничения, связанные с возможностью поступления гражданина на военную службу;

2) запреты и ограничения, действующие в период прохождения военной службы;

3) запреты и ограничения, действующие после увольнения гражданина с военной службы³⁹.

Представляется, что запреты на военной службе по своему терминологическому значению относятся ко второй группе предложенной В.М. Корякиным классификации, т. е. к тем запретам, которые действуют только в период нахождения гражданина на военной службе.

В свою очередь, антикоррупционные запреты на военной службе в Вооруженных Силах Российской Федерации условно можно классифицировать по следующим группам:

1) антикоррупционные запреты, запрещающие преступные деяния коррупционной направленности на военной службе;

2) антикоррупционные запреты, связанные с особенностями прохождения военной службы как службы государственной;

3) антикоррупционные запреты на военной службе, определяющие пределы властных полномочий (компетенцию) должностного лица Вооруженных Сил Российской Федерации.

К первой группе антикоррупционных запретов на военной службе в Вооруженных Силах Российской Федерации относятся нормы Особенной части УК РФ, определяющие составы преступлений коррупционной направленности и санкции за их нарушение. При этом, следует учесть, что нарушение указанных норм должно посягать на установленный порядок прохождения военной службы и в целом на военную безопасность государства, а субъектами данных преступлений, как правило, являются должностные лица Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящие военную службу, либо любой военнослужащий, который совершает преступление коррупционной направленности в форме подкупа (например, дача взятки — ст. 291 УК РФ).

Положение о том, что все преступления, указанные в Особенной части УК РФ, устанавливаются с помощью запретов, подтверждается ст. 14 УК РФ, согласно которой под преступлением понимается «виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное данным Кодексом под угрозой наказания». Исходя из этого, любую из статей Особенной части УК РФ следует читать так, например: «Получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества... [...] как деяние, запрещенное настоящим Кодексом...», наказываемся...» (ст. 290 УК РФ).

Ко второй группе антикоррупционных запретов на военной службе относятся антикоррупционные запреты, связанные с особенностями прохождения военной службы как службы государственной. Их назначение:

- обеспечить эффективную служебную деятельность военнослужащих;
- установить препятствия возможному злоупотреблению военнослужащих;
- создать условия для независимости служебной деятельности от какого-либо влияния, не связанного со службой⁴⁰.

Согласно ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих (в том числе и для военнослужащих).

³⁹ Подробнее см.: Корякин В.М. Указ. соч. С. 105—112.

⁴⁰ Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учеб. М., 2008. С. 286.

В соответствии с п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» для военнослужащих устанавливаются некоторые запреты, которые обеспечивают эффективную служебную деятельность, устанавливают препятствия возможному злоупотреблению на военной службе, создают условия для независимости служебной деятельности от какого-либо влияния, не связанного с военной службой.

Кроме того, в соответствии со ст. 27¹ Федерального закона «О статусе военнослужащих» на военнослужащего распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст.ст. 17, 18 и 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих исполнению военнослужащим обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности или обеспечению безопасности Российской Федерации.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» возлагает на государственных служащих, включенных в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а значит, и на военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, обязанность представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (ч. 1 ст. 8).

Невыполнение государственным служащим указанной обязанности является правонарушением, влекущим его освобождение от замещаемой должности государственной службы либо привлечение к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 8 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

К третьей группе условно можно отнести антикоррупционные запреты на военной службе, определяющие пределы властных полномочий должностного лица Вооруженных Сил Российской Федерации.

Военно-служебные отношения предполагают различные изменения положения военнослужащих в ходе прохождения военной службы. Назначение на вышестоящую должность, присвоение очередного воинского звания, применение поощрений, перевод в другую местность и т. п. — все указанные изменения на военной службе во многом зависят от усмотрения вышестоящих должностных лиц. А как справедливо заметил В.А. Григорьев, «где имеет место усмотрение, там всегда существуют условия для коррупции»⁴¹.

В самом общем виде под усмотрением в деятельности командира следует понимать его легальную возможность отступать от прямого применения норм права в случае отсутствия четких нормативно-закрепленных правил разрешения конкретного вопроса⁴². Иными словами, усмотрение в деятельности командира — это его субъективное право на поиск оптимального решения по разрешению конкретной жизненной ситуации строго на основе закона⁴³.

Для обеспечения выполнения военно-служебных задач командир (начальник) как должностное лицо наделяется организационно-распорядительными функциями, т. е. правом единолично принимать решения по своему усмотрению, отдавать соответствующие приказы (приказания) в пределах своей компетенции, установленной законом, и обеспечивать их выполнение.

Данные положения соответствуют принципу единоначалия — основному принципу строительства Вооруженных Сил Российской Федерации, руководства ими и взаимоотношений между военнослужащими.

Однако при отсутствии у командира высоких моральных принципов данный основополагающий принцип военного управления может превратиться в произвол, в средство внеправового воздействия на подчиненных, в коррупцию⁴⁴. Именно поэто-

му единоначалие не может являться абсолютным, т. е. безграничным, а должно ограничиваться правовыми рамками, выраженными через запреты.

Таким образом, среди всех правовых средств по предупреждению и пресечению коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации наиболее важными являются запреты. Они не только обеспечивают охрану военно-служебных отношений от преступных посягательств коррупционной направленности, устанавливают препятствия возможному злоупотреблению на военной службе, но и определяют границы дозволенного в деятельности командира, т. е. его компетенцию.

Некоторые аспекты правового обеспечения воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации

Туганов Ю.Н., кандидат юридических наук, доцент

В Министерстве обороны Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба, почти ежегодно издаются соответствующие приказы, распоряжения и указания, в которых с удивительным постоянством требуется «укреплять воинскую дисциплину»⁴⁵.

Если следовать правовой логике, воинская дисциплина в Вооруженных Силах Российской Федерации (как ранее в Вооруженных Силах СССР) укрепляется каждый год, но все как-то не может укрепиться. Представляется, что в данном контексте правильнее было бы применять правовую категорию «обеспечение воинской дисциплины».

Воинская дисциплина как важная составная часть всякого боевого воинского подразделения предполагает, чтобы работа по ее обеспечению проводилась целенаправленно, системно и непрерывно. Вместе с тем, командиры (начальники) подразделений и воспитатели обязаны строить свою деятельность по обеспечению и поддержанию воинской дисциплины среди подчиненных на основе правовых норм, т. е. в жестких рамках законности, применяя при этом правовые средства обеспечения воинской дисциплины. Некоторые авторы, определяя направления поддержания воинской дисциплины, сочетают понятия средств и мер ее обеспечения. В этой связи представляется необходимым дать определение воинской дисциплины как философской, так и правовой категории. С точки зрения ее онтологической основы и сущности воинской дисциплиной является экзистенциальная совокупность ощущений, представлений и условий, выражающих внутренние характеристики личности, представленные в виде системы правовых ценностей и установок и определяющие взаимные отношения как между командирами (начальниками) и их подчиненными, так и между всеми военнослужащими.

Воинская дисциплина как правовая категория представляет собой урегулированную правовыми нормами совокупность общественных отношений, складывающихся между субъектами обеспечения военной безопасности государства в процессе исполнения военной службы (прохождения военных сборов), обеспечиваемых правовыми средствами и методами, направленных на реализацию задач, связанных с подготовкой и вооруженной защитой государства в любых условиях, в том числе с риском для жизни.

Предлагаемое определение учитывает, что обеспечение воинской дисциплины зависит и от исполнения военнослужащими различных обязанностей по военной службе, их патриотического и правового воспитания, оптимизации к современным условиям систем поощрения, взыскания и профилактики правонарушений.

С учетом дефиниции воинской дисциплины правовые средства обеспечения воинской дисциплины определяются как правовые инструменты, выражающиеся в пра-

⁴¹ Григорьев В.А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 3.

⁴² Корякин В.М. Указ. соч. С. 55.

⁴³ Там же. С. 56.

⁴⁴ См.: Корякин В.М. Указ. соч. С. 58; Эминев В.Е., Мацкевич И.М. Преступность военнослужащих: исторический, криминологический, социально-правовой анализ. М., 1999. С. 150.

⁴⁵ См., например: приказ МЧС России «О дополнительных мерах материального стимулирования военнослужащих войск гражданской обороны МЧС России за работу по поддержанию правопорядка и укреплению воинской дисциплины в соединениях и воинских частях войск гражданской обороны МЧС России» от 24 июля 2006 г. № 420; указание министра обороны Российской Федерации «В целях повышения объективности оценки деятельности командиров (начальников) в Вооруженных Силах Российской Федерации по укреплению воинской (трудовой) дисциплины требую:» от 18 февраля 2006 г. № 205/2/35 и др.

вовых установлениях и механизмах их реализации, с помощью которых органы военного управления, командиры (начальники), воинские коллективы и каждый военнослужащий обеспечивают выполнение военнослужащими воинского долга, и предполагающие систему средств поощрений, взысканий и дисциплинарной ответственности, поддержания уставных правил взаимоотношений между военнослужащими, направленных на достижение укрепления боеготовности Вооруженных Сил Российской Федерации.

Исходя из предлагаемого определения, в состав правовых средств обеспечения воинской дисциплины включаются меры поощрения, дисциплинарные взыскания, меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке (так называемые меры пресечения), профилактики этих проступков, юридической ответственности и общественного воздействия (рассмотрение проступков на общественно-дисциплинарных комиссиях⁴⁶, в воинских коллективах, например на общих собраниях офицеров⁴⁷, и т. п.).

Эффективность применения правовых средств обеспечения воинской дисциплины может быть достигнута лишь при учете сложного характера института воинской дисциплины. Представляя собой единство объективной и субъективной сторон, воинская дисциплина есть не что иное, как воинский правопорядок и подчинение ему военнослужащих.

На определенных этапах реформирования отечественных Вооруженных Сил в условиях коренной трансформации системы моральных и иных ценностей и норм может наблюдаться временное преобладание метода принуждения. Именно в таких условиях особое значение для обеспечения высокой дисциплины приобретает метод принуждения, «основывающийся на дисциплинарной власти командиров и выражающийся в дисциплинарной практике, которые являются мощным правовым средством предупреждения и пресечения противоправных деяний»⁴⁸.

Наряду со средствами воспитательного воздействия, организационными мерами по поддержанию воинского порядка, обеспечению надлежащих материальных условий, досуга военнослужащих (так называемые факторы службы и быта) и т. п., используются также меры поощрения и принуждения, установленные государством, — правовые средства обеспечения воинской дисциплины.

И здесь необходим учет принципов дифференциации и индивидуализации применения правовых средств. Дифференциация применения правовых средств обеспечения воинской дисциплины — это правовой порядок использования системы (списка, перечня) этих средств, закрепленный в правовых нормах (федеральных законах, ДУ ВС РФ и т. п.).

Индивидуализация применения правового средства к военнослужащему есть обусловленная его дифференциацией конкретизация судом, воинским должностным лицом или государственным гражданским служащим, в подчинении которого находится военнослужащий, вида правового средства, применяемого к военнослужащему, совершившему дисциплинарный проступок (позитивное либо негативное деяние), в зависимости от юридически значимых особенностей данного проступка и его субъекта.

Правовое регулирование деятельности по обеспечению воинской дисциплины, как правило, производится нормативными правовыми актами высших органов государственной власти — законами (федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» и т. п.), указами Президента Российской Федерации (Положение о порядке прохождения военной службы, общевоинские уставы).

⁴⁶ См.: приказ министра обороны Российской Федерации «О мерах по профилактике нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации» от 29 января 2007 г. № 40; указание статс-секретаря — заместителя министра обороны Российской Федерации от 10 марта 2007 г. №172/1,1777 (об общественно-дисциплинарных комиссиях) и т. п.

⁴⁷ См., например, приказ министра безопасности Российской Федерации «О введении в действие Положения об офицерском собрании в органах Министерства безопасности Российской Федерации» от 12 сентября 1993 г. № 147.

⁴⁸ Военное право: учеб. / под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. М., 2004.

Главное внимание в работе по искоренению правонарушений среди военнослужащих должно уделяться не усилению мер принуждения или пресечения, а профилактике правонарушений и преступлений⁴⁹. Известно, что правонарушение легче предупредить, чем принимать запоздалые меры по устранению его негативных последствий⁵⁰.

Предупреждение правонарушений включает в себя такие элементы, как применение установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации мер пресечения (предупреждения) нарушений воинской дисциплины (их профилактика) и общественного порядка⁵¹, дополнительные меры дисциплинарного воздействия, меры общественного воздействия (рассмотрение проступков на общественно-дисциплинарных комиссиях, в воинских коллективах и т. п.), т. е. практику реализации всех полномочий, относящихся к дисциплинарной власти командиров (начальников).

Профилактика дисциплинарных проступков представляет собой комплекс предупредительных государственных, внутривоинских мер и общественного воздействия (по целям, масштабам и времени применения), позволяет конкретизировать меры, направленные на выявление, ограничение (нейтрализацию причин, условий и факторов, способствующих совершению дисциплинарного проступка) или устранение (пресечение) условий нарушений воинской дисциплины в целом и их отдельных видов, общественной опасности личности нарушителя воинской дисциплины и воспитание правосознания военнослужащих, а также формирование надлежащего уровня их правовой культуры.

Важным компонентом технологии обеспечения воинской дисциплины выступает правовое воспитание, под которым понимается процесс воздействия на военнослужащих правовыми средствами в целях формирования у них привычек должного и дозволенного в собственном поведении. Оно является составной частью единой системы воспитательной работы, проводимой в Вооруженных Силах Российской Федерации, и находится в органической взаимосвязи с воинским, нравственным, морально-психологическим и другими видами воспитания.

Не менее важным средством обеспечения воинской дисциплины являются меры поощрения. Правовая характеристика поощрительных норм сводится к тому, что они относятся либо к числу управомочивающих, либо к числу обязывающих норм⁵². Однако основной смысл поощрительных норм состоит в том, что «поощрение» есть не только реакция на определенное поведение, но и стимул на будущее, призыв к определенному поведению. Поэтому социальное назначение поощрительных норм дает возможность признать их особым способом воздействия на поведение людей, а стимулирование в узком смысле — одним из элементов правового регулирования укрепления воинской дисциплины наряду с предписанием, запретом и дозволением.

Представляется, что в связи с формированием нового облика ВС РФ необходимо частичное обновление системы поощрений военнослужащих, с добавлением в нее мер материального стимулирования, а также мер, связанных с карьерным ростом, т. е. поощрения продвижением по военной службе.

Важное место среди правовых средств, применяемых командирами (начальниками), принадлежит мерам пресечения нарушений воинской дисциплины. Применение этих мер преследует цель принудительного прекращения нарушений воинской дисциплины военнослужащими и восстановления должного порядка⁵³.

⁴⁹ Туганов Ю.Н. Институт дисциплинарной ответственности военнослужащих в военном праве России: моногр. М., 2006. С. 338—354.

⁵⁰ О профилактике правонарушений см.: Лиховидов К.С. О некоторых проблемах профилактики воинских дисциплинарных проступков // Информационный бюллетень ГВП. 2003. № 2 (160); Шебалкин И.В. Правовые аспекты деятельности командира (начальника) по поддержанию воинской дисциплины // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 3. С. 109—110 и др.

⁵¹ В данном случае под ними понимается нарушение военнослужащими норм и положений КоАП РФ, которые влекут их ответственность за административные правонарушения в соответствии с ДУ ВС РФ.

⁵² Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права. М., 1999. С. 367.

⁵³ См. об этом: Мовалев А.С. Некоторые вопросы применения мер дисциплинарного пресечения в отношении военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 2. С. 22—25; Корнишин С.В. О некоторых правовых мерах, применяемых в отношении военнослужащих, нарушивших воинскую дисциплину // Там же. 2000. № 4. С. 44—47.

В отличие от дисциплинарных взысканий, которые используются в качестве наказания за совершенный дисциплинарный проступок, меры пресечения являются средством прекращения совершающегося нарушения воинской дисциплины или общественного порядка. Они не носят характера наказания.

Ранее действенным средством обеспечения воинской дисциплины являлось рассмотрение проступков офицеров, прапорщиков, мичманов на товарищеских судах чести⁵⁴, деятельностью которых регулировалась специальными положениями⁵⁵. В новых общественных условиях, характеризующихся тенденцией к большей строгости юридической техники и четкого разделения функций органов военного управления и общественных структур, по нашему мнению, необходимо восстановить указанный вид общественного правового средства, с изменением подхода к категориям проступков, подлежащих рассмотрению судами чести, и их месту и роли в системе обеспечения воинской дисциплины⁵⁶.

Эффективность применения правовых средств зависит во многом от того, насколько правильно и обоснованно они используются. Поддержание высокой воинской дисциплины является одной из важнейших обязанностей командиров (начальников)⁵⁷. Командир (начальник) должен требовать от подчиненных соблюдения законов, точного и своевременного выполнения ими воинских уставов, своих служебных обязанностей и приказов (приказаний), поощрять подчиненных за особые личные заслуги и проявленную разумную инициативу, усердие и отличие в службе и строго, но справедливо взыскивать с нерадивых⁵⁸. Особое внимание должно быть направлено на сознательную воинскую дисциплину⁵⁹.

В конечном счете эффективность применения правовых средств обеспечения воинской дисциплины определяется развитием института дисциплинарной власти. Развитие указанного института непосредственно и жестко связано с принципом единоначалия⁶⁰. Дисциплинарная власть — это совокупность прав и обязанностей командиров (начальников) по применению мер поощрения и принуждения для обеспечения воинской дисциплины и предупреждения ее нарушений⁶¹. Предоставление

⁵⁴ См.: О долге и чести воинской в Российской армии. М., 1991; 14 лет. 1881—1894: сб. оригинальных и переводных статей М. Драгомирова. 1858—1880. Т. 1. М., 1881 и др.

⁵⁵ См., например: Положение о товарищеских судах чести офицеров в Вооруженных Силах СССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1980 г.; Положение о товарищеских судах военных строителей, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1980 г.; Положение о товарищеских судах чести прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы в Вооруженных Силах СССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 июля 1973 г.

⁵⁶ Так, по итогам 2005 г. за совершение преступлений были осуждены 2 211 офицеров, практически каждый седьмой из осужденных военнослужащих. Такая тенденция сохранилась и в 2007—2008 гг. По словам Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева, «обобщенная судебная практика, в виде аналитической справки, была направлена министру обороны, в которой указано на причины и условия, способствующие совершению преступлений, и пути, по которым можно их устранить». К таковым, по мнению В.М. Лебедева, относятся «разработка утраченного кодекса чести офицеров и вновь создание судов офицерской чести. Этот институт исчез практически механически при отмене ранее действовавшего приказа министра обороны СССР, а в нем содержалось много полезного. См.: *Лебедев В.М.* Каждый седьмой осужденный военнослужащий является офицером // Московский комсомолец. 2006. 8 апр.

⁵⁷ См. ст.ст. 79, 94 УВС ВС РФ.

⁵⁸ См. ст. 84 УВС ВС РФ.

⁵⁹ *Волков И.В.* Соотношение воинской дисциплины и дисциплинированности // Военная мысль. 2005. № 9. С. 42 — 47.

⁶⁰ См.: *Лащенко П.Н.* Единоначалие и воинская дисциплина. М., 1998. С. 21; *Мельков С.* Что все-таки означает «единоначалие» сегодня? // Военно-промышленный курьер. 2006. 12—18 авг.; *Павлов Н.И.* Правовые основы развития и укрепления единоначалия в Советских Вооруженных Силах: дис. ... канд. юрид. М., 1972; *Его же.* Правовые формы осуществления единоначалия в Советских Вооруженных Силах. М., 1976; *Побежимов И.Ф.* Единоначалие, воинская дисциплина и законность в Советской Армии (опыт правового исследования): дис. ... докт. юрид. наук. М., 1955; *Тищенко А.Г.* Единоначалие как принцип взаимоотношений между военнослужащими // Право в Вооруженных Силах. 2002. № 4. С. 33—36 и др.

⁶¹ *Белявский В.Г.* Правовые основы укрепления воинской дисциплины и предупреждения правонарушений в Вооруженных Силах СССР. М., 1983. С. 37.

дисциплинарной власти означает, что командиры (начальники) в пределах своих прав могут и обязаны самостоятельно, без обращения в какие-либо другие органы, использовать предусмотренные законом поощрения, взыскания и другие меры принуждения.

В процессе формирования нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации решение основных задач в этой сфере невозможно без коренного улучшения воинской дисциплины. Это, как отмечалось, многоаспектная проблема. Для того чтобы решать ее на уровне современных требований, всем военнослужащим, и в первую очередь командирам (начальникам), необходимо четко представлять понятие воинской дисциплины, ее сущность и требования, знать виды и содержание правовых средств по ее обеспечению и уметь методически грамотно пользоваться ими в своей повседневной деятельности.

Решение данных проблем происходит в условиях дальнейшей демократизации общества и построения правового государства, что требует от командиров и начальников в своей деятельности решения двуединой задачи. С одной стороны, необходимо не снижать достигнутого уровня строгости и неотвратимости мер, направленных на обеспечение дисциплины и боеготовности, с другой — строго соблюдать нормы и правила, регламентирующие права и свободы военнослужащих при прохождении ими военной службы.

Представляется, что дальнейшее развитие как самого института правовых средств, так и их целостной системы в условиях формирования нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации, а также их правильное применение командирами (начальниками) в соответствии с требованиями законов и воинских уставов, научными рекомендациями, с учетом положительного опыта этой работы в частях и на кораблях в решающей степени способствуют обеспечению воинской дисциплины.

Некоторые концептуальные направления изменения правового статуса военных прокуроров и следователей военных следственных органов в связи с формированием нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации

Харитонов С.С., кандидат юридических наук, доцент

Становление института прокурорских чинов в армии и на флоте связано с зарождением органов прокуратуры в России, уходит корнями в начало XVIII в. и связано с реформами Петра I по созданию регулярной армии. Именно в Петровскую эпоху во всех полках пехоты и кавалерии, в местах дислокации флота были введены должности полковых аудиторов-юристов, сочетавших в одном лице полномочия следователя, прокурора и судьи.

12 января 1722 г. своим Указом Петр I повелел «быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны рапортовать генерал-прокурору». По его замыслу прокурорский надзор сформулирован как институт контроля за деятельностью государственного аппарата.

В течение последующих полутора веков органы прокуратуры подвергались в России всевозможным реформированиям, то упразднялись, то создавались заново.

Только в 1864 г. прошедшая в России Судебная реформа окончательно закрепила основополагающие принципы деятельности прокуратуры. В 1867 г. в ходе военно-судебной реформы в России введены новые принципы военного судостроительства и судопроизводства, обеспечивающие суд «скорый, правый и милостивый, равный для всех подданных». Для этих целей были созданы постоянные военные суды в соответствии с изменившейся структурой армии.

Организационно оформляется и военная прокуратура, ее «вертикаль». Основным законом, установившим впервые в русской армии военно-прокурорский надзор и пост Главного военного прокурора, являлся Военно-судебный устав 1867 г., согласно которому предварительное следствие в войсках осуществляли военные следователи

при содействии военного начальства и полиции и под наблюдением военных прокуроров.

Первым главным военным прокурором 1 сентября 1867 г. императором Александром II был назначен действительный тайный советник, генерал-аудитор Владимир Дмитриевич Философов. С этой даты и ведет свой отсчет история военной прокуратуры. Сложившаяся во второй половине XIX в. система органов военной прокуратуры в дальнейшем совершенствовалась, в нее вносились определенные уточнения, и она устойчиво действовала в русской армии до 1917 г.

На основании одного из первых советских законодательных актов — Декрета «О суде» (1917) — были упразднены «донные существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора». Этим же Декретом были созданы новые, советские, суды. В декабре 1921 г. принято решение об учреждении в составе Народного комиссариата юстиции Государственной прокуратуры, а в ноябре 1922 г. после проведения судебной реформы в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью была учреждена Государственная военная прокуратура. В этот же период сформированы первые восемь военных прокуратур округов.

С первых дней Великой Отечественной войны структура органов военной прокуратуры была приведена в соответствие с требованиями действующей армии.

В послевоенные годы статус военных прокуроров и следователей существенно не менялся, изменения в основном касались полномочий в соответствии с меняющимся законодательством. 4 августа 1981 г. Указом Президиума Верховного Совета Союза ССР было утверждено Положение о военной прокуратуре, которое формально продолжает действовать до настоящего времени, поскольку не отменено. Однако фактически статус офицеров военных прокуратур и военно-следственных органов регулируется разд. VI Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-I (далее — Закон о прокуратуре).

В настоящее время военные прокуроры и следователи (к ним мы относим и руководителей военных следственных органов) проходят военную службу по контракту не на воинских должностях. При этом, они имеют двойной статус — прокурорских работников, полномочия которых определены Законом о прокуратуре, и офицеров-военнослужащих, проходящих военную службу в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» и обладающих правами и социальными гарантиями, установленными Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и Законом о прокуратуре.

Начиная со второй половины 90-х г. прошлого столетия неоднократно ставился вопрос о «девоенизации» военной прокуратуры, т. е. о лишении военных прокуроров статуса военнослужащих. Справедливости ради следует отметить, что данная тема на протяжении последних лет не отделялась от «девоенизации» военных судов, вопрос о которой юридически разрешился с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военных судов и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 28 июня 2009 г. № 126-ФЗ, которым предусмотрено приостановление военной службы военнослужащим, назначенным судьями военных судов.

В отношении военных прокуроров и следователей военных следственных органов в результате длительных обсуждений и согласований принято поистине соломоново решение — Президентом Российской Федерации поручено Правительству Российской Федерации вернуться к вопросу о замене военной службы на иной вид государственной службы для личного состава военных прокуратур и военных следственных органов в 2012 г. Понятно, что этот срок связан с последующими выборами Президента Российской Федерации, которому предстоит окончательно решить данный вопрос.

Что ожидает военные прокуратуры и военные следственные органы после 2012 г.?

Рассмотрим лишь некоторые проблемы, которые возможно придется решать в недалеком будущем:

1. Статус прокурорского работника в настоящее время регулируется как специальным Законом о прокуратуре, так и ТК РФ, что концептуально противоречит Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации», предусматривающему только специальное регулирование статуса государственного служащего, в том числе прокурорского работника (имеется в виду законодательство о государственной службе и ее видах).

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» предусматривает заключение с государственным служащим служебного контракта в целях формализации возникающих государственно-служебных отношений, в то время как с прокурорским работником заключается трудовой договор.

Данная проблема концептуально может быть разрешена внесением изменения в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», которым следует предусмотреть иной вид федеральной государственной службы (в отличие от установленных им гражданской, военной и правоохранительной) — федеральная государственная служба в органах прокуратуры.

Предлагаемое изменение позволит также решить правовую коллизию, возникающую при реализации статуса прокурорских работников. В соответствии с ТК РФ работодатель обязан обеспечить безопасные условия труда (ст.ст. 2, 22, 212). В то же время данное условие в качестве обязательного не может быть в полной мере реализовано для сотрудников органов военной прокуратуры, которые в случае необходимости обязаны исполнять свои служебные обязанности в боевых условиях (в ходе вооруженного конфликта).

Выведение регулирования статуса прокурорских работников из-под действия ТК РФ позволит создать дифференцированную систему служебных контрактов, что необходимо для работников военной прокуратуры, т. е. для лиц, поступающих на службу в органы военной прокуратуры, возможно в служебные контракты включить особые условия, предусматривающие возможность и необходимость исполнения служебных обязанностей с риском для жизни, что в качестве компенсации предполагает систему мер морально-материального стимулирования работников (служащих) органов военной прокуратуры.

2. Статус военных прокуроров и следователей военных следственных органов за рубежом. Согласно ч. 3 ст. 46 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» за пределами Российской Федерации, где в соответствии с международными договорами находятся войска Российской Федерации, осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором Российской Федерации на органы военной прокуратуры.

Военные прокуроры осуществляют надзорное сопровождение деятельности российских воинских формирований за границей⁶². При этом, в зависимости от правового статуса войск, пребывающих за рубежом, их можно условно разделить на три группы.

К первой группе следует отнести войска, находящиеся за пределами своей территории в соответствии с международными договорами, предусмотренными ст. 102 Устава ООН и Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.

Ко второй группе — подразделения, участвующие в миротворческих операциях, проводимых на основании решений Совета Безопасности ООН, резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, ОБСЕ, Устава Содружества Независимых Государств и Соглашения глав государств СНГ о Группе военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира.

⁶² См., подробнее: Прокурорский надзор за законностью осуществления деятельности российскими войсками, находящимися за пределами Российской Федерации (научно-практические рекомендации). М., 2009; Ермолович Я.Н. Уголовная ответственность военнослужащих Российской Федерации за преступления, совершенные на территории иностранных государств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

К третьей группе — воинские формирования, кратковременно пребывающие на территориях иных государств в связи с проведением военных учений, пребывание которых регулируется соглашениями между государствами.

Статус военных прокуроров и следователей за рубежом регулируется двусторонними международными соглашениями.

В настоящее время за пределами России действуют 10 военных прокуратур гарнизонного звена: в г. Душанбе, Республика Таджикистан; в г. Байконур и г. Приозерск, Республика Казахстан; в г. Кант, Кыргызская Республика; в г. Севастополь, Украина; в г. Ереван, Республика Армения; в г. Минск, Республика Беларусь; в г. Тирасполь, Приднестровье; в г. Гудаута, Республика Абхазия; в г. Цхинвал, Республика Южная Осетия.

Военные прокуроры и следователи, имеющие двойной статус, в том числе статус военнослужащего, формально входят в состав воинских подразделений, осуществляющих свою деятельность за рубежом.

«Снятие погон» изменит статус указанных с лиц с военного на гражданский статус прокурорского работника, что формально позволит поставить вопрос о возможности юрисдикционной деятельности гражданских прокурорских работников на территориях иностранных государств.

Возможны следующие пути решения данного вопроса:

1) пересмотр международных соглашений, в которых предусмотреть, что юрисдикционную деятельность на территориях иностранных государств в отношении находящихся там воинских формирований осуществляют органы военной прокуратуры, создаваемые при воинских формированиях;

2) рассмотреть вопрос о возможности наделения работников военной прокуратуры статусом гражданского персонала указанных воинских формирований (т. е. формально прокурорские работники будут входить в их состав).

3. С «девоенизацией» военных прокуроров и следователей возникает проблема их статуса в условиях вооруженного конфликта (боевых действий).

Предлагается концептуально проработать вопрос о присвоении им в указанных условиях временных воинских званий в соответствии с занимаемой должностью и штатом. Система временных воинских званий работников военной прокуратуры должна применяться при всех видах вооруженных конфликтов (внутренних и международных).

При этом, следует руководствоваться уже существующей нормой, согласно которой воинские звания офицеров органов военной прокуратуры, а также военных следственных органов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации соответствуют классным чинам прокурорских работников территориальных органов прокуратуры и территориальных следственных органов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации (абз. 3 п. 10 ст. 48 Закона о прокуратуре). Речь идет о том, что работникам военной прокуратуры, имеющим классный чин, в особых условиях присваивается соответствующее ему воинское звание.

4. Система комплектования должностей органов военной прокуратуры должна быть аналогичной системе комплектования должностей у военных судей, т. е. в приоритетном порядке органы военной прокуратуры должны комплектоваться лицами, имеющими опыт военной службы, обучавшимися на военных кафедрах, а иными лицами — только после прохождения военных сборов в течение длительного срока (2—3 месяца).

Лицам, имеющим воинские звания, военная служба приостанавливается, не имеющим — после прохождения обязательных военных сборов присваивается первое воинское звание офицера и также военная служба приостанавливается. Военная служба возобновляется в условиях вооруженного конфликта. Данный механизм может быть предусмотрен специальным законом или внесением изменений и дополнений в действующие федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе» (или в последующем — в федеральный закон «О военной службе Российской Федерации») и «О прокуратуре Российской Федерации».

5. Согласно ст. 50 Закона о прокуратуре финансовое обеспечение деятельности органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации осуществляется соответственно Министерством обороны Российской Федерации, Пограничной службой Федеральной службы безопасности Российской Федерации, командованием других войск, воинских формирований и органов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (п. 1).

Материально-техническое обеспечение органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, выделение им служебных помещений, транспорта, средств связи и других видов обеспечения и довольствия производятся Министерством обороны Российской Федерации, Пограничной службой Федеральной службы безопасности Российской Федерации, командованием других войск, воинских формирований и органов по установленным нормам (п. 2).

Материальное обеспечение органов военной прокуратуры должно осуществляться за счет бюджетного финансирования Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а не за счет финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации и иных воинских формирований, что позволит реально обеспечить независимость органов военной прокуратуры.

Об актуальности исследования правоприменительной деятельности в военной организации государства

Шанхаев С.В., кандидат юридических наук

Как отмечает С.С. Алексеев, в настоящее время действия органов власти не основаны на содержании и смысле законов, судебных прецедентах, иных общепризнанных юридических основаниях, что свидетельствует о появлении правоприменительного права, т. е. формировании юридических систем, в которых под прикрытием юридически возвышенных, передовых лозунгов и формул осуществляются фактические действия органов власти (преимущественно исполнительных органов, силовых структур)⁶³.

При этом, в настоящее время правоприменительную деятельность в Вооруженных Силах Российской Федерации можно охарактеризовать как неразбериху и хаос. Количество публикаций в военно-юридической литературе по проблемам применения тех или иных норм военного права является лишь доказательством существующих проблем качества применения правоприменителями норм права, в том числе военного.

По мнению В.М. Корякина, на сегодняшний день правоприменительная практика значительно опережает теорию военного права⁶⁴. При этом, проведенные теоретические военно-правовые исследования не касались вопросов правоприменения как с теоретической, так и с практической точек зрения. Проведенные диссертационные исследования теории военного права не могут показать всю значимость и ценность военного права, его значение для граждан, общества и государства и их безопасности, в том числе и сложность применения норм военного права как комплексной отрасли российского права⁶⁵.

⁶³ Алексеев С.С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. М., 2009. С. 162.

⁶⁴ Корякин В.М. Введение в теорию военного права: моногр. // Рос. военно-правовой сб. 2007. № 9. С. 11.

⁶⁵ См.: Военное право: учеб. / под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. М., 2004. С. 22; Батырь В.А. Теоретические проблемы военного права как отрасли права, как науки и как учебной дисциплины // Право в Вооруженных Силах. 2004. № 12; Кудашкин А.В. О соотношении военного права и права безопасности // Там же. № 9; Его же. Военное право: понятие, актуальные проблемы направления исследований // Рос. военно-правовой сб. 2004. № 1; Тер-Акопов А.А. Военное право: состояние и перспективы // Государство и право. 1994. № 8—9. С. 23.

В своем обращении к делегатам съезда Ассоциации юристов России В.В. Путин определил главную задачу новой общероссийской общественной организации как «совершенствование законодательной и правоприменительной деятельности»⁶⁶.

Правоприменению в отечественной и зарубежной литературе всегда придавалось особое значение, так как право само по себе, как подчеркивал Р. Иеринг, «есть не чистая мысль только, но живая сила», «право — это неустанная работа, и работа не только государственной власти, но всего народа». Вся жизнь права «в общем и целом, являет то же зрелище безостановочной борьбы и труда целого народа, какое представляет деятельность последнего в области экономического и умственного производства»⁶⁷.

По мнению В.В. Лазарева, правоприменение — это решение конкретного дела, жизненного случая, определенной правовой ситуации. Это «приложение» закона, общих правовых норм к конкретным лицам, конкретным обстоятельствам. Действия правоприменяющего лица или органа направлены на то, чтобы развитие отношений между людьми и их формированиями шло в русле закона. Применением правовых норм занимаются компетентные органы и должностные лица, и только в рамках предоставленных им полномочий. В качестве исключения по воле государства полномочиями применять отдельные законы могут быть наделены общественные органы. Так, например, профсоюзы применяют некоторые нормы трудового законодательства. Применение закона имеет место там, где адресаты правовых норм не могут реализовать своих предусмотренных законом прав и обязанностей без своего рода посредничества компетентных государственных органов. Нельзя получить пенсию, очередное воинское звание, реализовать свое право на отдых (получить очередной отпуск) и т. д. без разрешения компетентного органа, хотя бы к тому времени были в действительности налицо все условия, предусмотренные законом для возникновения прав и обязанностей. Другими словами, часть правовых норм реализуется через правоприменение, правоприменительную деятельность, правоприменительные акты. Применение права — это властная организующая деятельность компетентных органов и лиц, имеющая своей целью обеспечить адресатам правовых норм реализацию принадлежащих им прав и обязанностей, а также гарантировать контроль за данным процессом⁶⁸.

Практика правоприменения — это своеобразный полигон, на котором происходит проверка жизнеспособности и надежности действующего законодательства, и в случае обнаружения его недостатков правоприменительный опыт сигнализирует о необходимости правотворческого вмешательства, либо сам формирует собственные механизмы корректировки правового регулирования⁶⁹.

Субъектами правоприменительной деятельности являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, администрации предприятий и учреждений, должностные лица различных органов, а также, в отдельных случаях, общественные организации, действующие по поручению государства⁷⁰.

Граждане, не являющиеся должностными лицами, правоприменительной деятельностью заниматься не могут⁷¹.

Применение права рассматривается как одна из важнейших форм правореализации и представляет собой властную деятельность уполномоченных на то субъектов права (правоприменяющих субъектов), обладающих необходимыми функциями, средствами и методами, в целях обеспечения непрерывности процесса реализации нор-

мативно-правовых предписаний путем надления одних участников правоотношений субъективными правами, а других — юридическими обязанностями либо возможностями принятия решения по вопросам последствий правовых споров и правонарушений и привлечения виновных к юридической ответственности. Представляется, что в вопросах теории применения права наиболее отчетливо прослеживается связь общей теории права с реальной жизнью, с актуальными вопросами юридической практики, и в том числе самой правореализации, конкретные результаты которой связаны не только с достижением целей, предусмотренных в праве, но и целей, которые ставят перед собой сами участники правоотношений. Результаты правореализации — это своего рода конечный итог правомерного поведения правореализующих субъектов, который следует рассматривать в качестве социально значимых последствий, к которым с полным основанием можно отнести издание правоприменительного акта и связанное с ним удовлетворение законных интересов, равно как и пользование последними имущественными и связанными с ними личными неимущественными благами, а поскольку правореализация осуществляется как сложный и многоступенчатый процесс, то в юридической литературе нередко рекомендуется выделять так называемые промежуточные и окончательные результаты правореализации⁷².

Правоприменительная деятельность представляет собой сложную систему, состоящую из ряда таких обязательных элементов, как субъект, объект и метод, выделение и анализ которых как системообразующих компонентов является одной из задач современной юридической науки⁷³.

Как указывает Ю.А. Тихомиров, к сожалению, не наблюдается последовательности и согласованности действий субъектов правоприменения. Статус государственных и муниципальных органов, установленный в соответствующих законах и положениях, далеко не совершенен, ибо допускает смешение функций, полномочий и актов и содержит пробелы, например, в части взаимоотношений органов⁷⁴. Однако анализ показывает немало отклонений реальной деятельности от модели в виде неполного осуществления компетенции, превышения полномочий, вмешательства, бездействия, коррупционных проявлений, небеспеченности ресурсов, слабых связей с населением. Органы слабо ориентированы на исполнение законов⁷⁵.

Как справедливо отмечал В.С. Нерсесянц, в правоприменительной деятельности реальное состояние действующего права и реальное состояние существующего государства выражены в их неразрывном единстве. Поэтому качество правоприменительной деятельности является самым надежным и достоверным критерием для оценки сложившейся правовой и государственной действительности⁷⁶.

Несомненно, правоприменительная деятельность в условиях военной организации государства требует анализа с учетом того, что субъектом правоприменения может быть каждый военнослужащий, являющийся должностным лицом и применяющий в той или иной ситуации нормы права в отношении другого военнослужащего.

Так, например, в соответствии со ст. 56 ДУ ВС РФ, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495, командир отделения имеет право объявлять выговор и строгий выговор или лишать солдат и матросов очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег.

По мнению А.В. Кудашкина, под военной организацией государства понимается часть государственного механизма Российской Федерации, предназначенная для решения задач в области обороны и обеспечения военной безопасности военными

⁶⁶ Журнал российского права. 2006. № 1. С. 3—5.

⁶⁷ Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1906. С. 5—28.

⁶⁸ Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 210—211.

⁶⁹ Богдановская В.А. Правоприменение в России: обзор проблем и пути преодоления // Актуальные проблемы совершенствования законодательства, правоприменения и правовых теорий в России и за рубежом: материалы Международной науч.-практ. конф. (20 ноября 2008 г.): в 2 т. Т. 2: Государственно-правовая секция; Гражданско-правовая секция / под общ. ред. канд. юрид. наук, доц. В.Л. Кудрявцева. Челябинск, 2008. С. 34.

⁷⁰ Палеха Р.Р. Природа правоприменения как особой формы реализации права: дис. ... канд. юрид. наук. Елец, 2006.

⁷¹ Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2008. С. 170.

⁷² Захаров А.А. Современные проблемы правоприменения: опыт структурно-функционального анализа // История государства и права. 2009. № 5.

⁷³ Захаров А.А. Применение права как юридический процесс // Там же. 2009. № 8.

⁷⁴ Тихомиров Ю.А. Правоприменение: от стихийности к системе // Журнал российского права. 2007. № 12.

⁷⁵ Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007.

⁷⁶ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 485.

методами и средствами вооруженной борьбы. Она включает в себя Вооруженные Силы, составляющие основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы⁷⁷.

Правоприменительная деятельность в военной организации государства в современной военно-правовой литературе рассматривается несколько уже, нежели чем в теории права в целом. В частности, правоприменительная деятельность отождествляется с поддержанием законности, правопорядка и воинской дисциплины, а также предупреждением правонарушений военнослужащих. Например, как отмечает О.В. Дамаскин, правоприменительная работа по предупреждению правонарушений военнослужащих направлена на обеспечение законности при подготовке и принятии органами военного управления управленческих решений. Процедура применения норм права включает анализ фактических обстоятельств дела, выбор юридических норм, подлежащих применению, и принятие решения в конкретной ситуации. Очевидно, что к собственно правовой работе будет относиться работа по выбору юридических норм, подлежащих применению, и работа по соблюдению правовой процедуры выработки решения и обеспечения его юридически значимой формы⁷⁸.

Как было указано выше, правоприменительная деятельность представляет собой сложную систему, состоящую из таких обязательных элементов, как субъект, объект и метод. Также в структуре правоприменительной деятельности можно выделить цель применения права, акты правоприменения, результат применения норм права.

Указанные выше элементы в условиях военной организации государства имеют специфические черты, отличные от общих, рассмотренных в рамках общей теории права.

Все государственные органы и должностные лица, как справедливо отмечал В.С. Нерсесянц, в сфере своей компетенции занимаются правоприменительной деятельностью. И в целом все государственные функции (от правоустановления до правоприменения) осуществляются (и должны осуществляться) в виде правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц, в форме реализации их компетенции. В совокупности таких правоприменительных (право-реализующих) действий реально проявляется правовая природа государства⁷⁹.

В юридической литературе отмечается, что правоприменительной деятельности органов исполнительной власти свойственны характерные черты, существенные признаки и функции, определяющие правоприменительную деятельность любого органа государственной власти. Но наряду с ними этой деятельности присущи свои специфические черты, вытекающие из содержания государственного управления. Важная особенность правоприменительной деятельности органов исполнительной власти состоит в том, что она является содержательной частью государственного управления, в процессе которого тесно переплетаются и правовые формы воздействия, и непосредственные организационные действия. Процесс применения норм права охватывает все направления деятельности органов исполнительной власти, которые активно влияют на ход развития общественных отношений. Оперативность как самостоятельный признак отличает правоприменительную деятельность исполнительного органа от применения норм права судами. Правоприменительная деятельность органов управления отличается от правоприменительной деятельности других органов государства по своему целевому назначению. Органы исполнительной власти путем издания властных, конкретных предписаний мобилизуют возможные ресурсы на решение стоящих задач, обеспечивают расстановку кадров, совершенствуют структуру аппарата управления, осуществляют координацию деятельности отдельных звеньев и т. д. Конкретные распоряжения могут носить организационный или регулятивный характер. Это необходимо для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной, политической сферах⁸⁰.

⁷⁷ Военное право: учеб. С. 108.

⁷⁸ Там же. С. 397.

⁷⁹ Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 484—485.

⁸⁰ Труфанов М.Е. Особенности правоприменительной деятельности органов исполнительной власти // Вестник СевКавГТУ. Серия «Право». 2004. № 1 (6).

Установлено, что правоприменительная деятельность органов исполнительной власти имеет ряд существенных признаков: осуществляется специально уполномоченными государством органами в пределах предоставленной компетенции; носит государственно-властный характер; протекает в особых, установленных нормативными актами формах и с соблюдением определенных процедур; претворяется на основе и во исполнение правовых норм; должна осуществляться с соблюдением основных принципов правоприменения; результатом деятельности по применению права является вынесение и исполнение индивидуально-конкретного правоприменительного акта или подзаконного нормативного правового акта⁸¹.

Федеральные органы исполнительной власти, входящие в состав военной организации государства, обладают одновременно как нормотворческой компетенцией (правовое регулирование), так и правоприменительной функцией⁸², в результате чего в определенных ситуациях, как показывает практика, происходит нарушение указанной компетенции.

В условиях военной организации государства наиболее выражены акты правоприменения совпадают с актами как результатами нормотворческой деятельности. Так, в частности, приказы, издаваемые органами военного управления, в том числе федеральными органами исполнительной власти, одновременно обладают признаками нормативного правового акта и акта применения права.

Так, например, в соответствии с п. 3 ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ порядок обеспечения военнослужащих денежным довольствием определяется Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба). В развитие данной нормы федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, были изданы соответствующие нормативные правовые акты⁸³. В качестве примеров можно привести и другие случаи, предусмотренные действующим военным законодательством, поскольку в настоящий момент военное законодательство имеет бланкетный и отсылочный характер.

Изложенные выше положения позволяют сделать вывод о необходимости исследования правоприменительной деятельности в военной организации государства.

⁸¹ Сиринько В.А. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: Современные проблемы эффективности и совершенствования законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 12—13.

⁸² Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314.

⁸³ См.: приказ ФСБ России «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих органов федеральной службы безопасности» от 24 июля 2008 г. № 371; приказ Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации» от 24 июля 2008 г. № 27; приказ МВД России «Об утверждении Инструкции о порядке обеспечения денежным довольствием военнослужащих внутренних войск МВД России» от 31 мая 2007 г. № 479; приказ министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации» от 30 июня 2006 г. № 200.

Законность в деятельности органов военного управления

Взаимодействие военной прокуратуры с общественностью в интересах укрепления законности в Вооруженных Силах Российской Федерации

Будай С.Н., кандидат юридических наук, доцент

Конституцией Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина определена в качестве одной из важнейших обязанностей государства (ст. 2). В то же время каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст.ст. 30, 45). Исходя из этого, неправительственным организациям отводится заметное место в деле защиты прав человека и основных свобод.

Организация взаимодействия с правозащитными и иными общественными организациями в сфере соблюдения прав и свобод граждан сегодня является одной из актуальных задач прокуратуры Российской Федерации.

Понятие «взаимодействие» достаточно широко и часто употребляется в научных трудах, специальной и иной литературе, применяется в повседневной практике. Однако, по мнению Ф.М. Кобзарева, до сих пор не раскрыт универсальный, философско-теоретический и методологический смысл взаимодействия, до конца не исследованы существенные характеристики этой категории, а главное — не выявлены в полной мере механизм и закономерности развития взаимодействия и его влияние на эффективность того или иного вида деятельности⁸⁴.

Взаимодействие в философии — это категория, отражающая процессы воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого⁸⁵.

В социологии социальное взаимодействие представлено в качестве любого поведения индивида, группы индивидов, общества в целом как в данный момент, так и в перспективе. При этом, взаимодействие выражает характер и содержание отношений между людьми и социальными группами как постоянными носителями качественно различных видов деятельности, т. е. отношений, различающихся по социальным статусам (позициям) и ролям (функциям)⁸⁶.

Согласно широко распространенной в социологии теории факторов развитие общества есть результат взаимодействия самостоятельных и обособленных сторон и условий (факторов) общественной жизни — хозяйства, политики, нравственности и др.

Таким образом, расширение институтов гражданского общества и их стремление к сотрудничеству с государством являются закономерным явлением, обеспечивающим общественный прогресс.

В последние годы активно развивается законодательство, регулирующее взаимодействие общественности и государства. Широкий перечень способов конструктивного сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления с некоммерческими организациями указан в ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ст. 17 Федерального закона «Об общественных объединениях», ст. 18 Федерального закона «О благотворительной деятельности и

благотворительных организациях», а также предусмотрен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с институтами гражданского общества является одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению противодействия коррупции.

Исходя из того, что именно органичное и взаимодополняющее сочетание институтов публичной власти и гражданского общества, которые способны конструктивно взаимодействовать, олицетворяет собой механизм обеспечения законности⁸⁷, органы прокуратуры в современных условиях не в угоду «модным политическим течениям», а на основании объективных причин обязаны обеспечить эффективное взаимодействие с институтами гражданского общества.

Особенностью организации взаимодействия органов военной прокуратуры с общественными объединениями, составляющими основу гражданского общества, является разный статус сторон, в связи с чем нередко возникают сложности согласованной деятельности не подчиненных друг другу, организационно самостоятельных и обособленных субъектов, имеющих свои цели и задачи, но при этом все-таки «обремененных» на сотрудничество.

Взаимодействие как процесс, в котором участвуют органы военной прокуратуры, должно строиться на основе строгого соблюдения следующих принципов:

- законности, т. е. взаимодействие осуществляется в соответствии с предписаниями законов и подзаконных нормативных актов, регулирующих как совместную деятельность, так и порядок функционирования каждого органа в отдельности;
- согласованности усилий субъектов взаимодействия, при которой каждая из сторон, осознавая свою роль в этом процессе, заинтересованно включается в деятельность другого субъекта, своевременно совершая необходимые действия;
- самостоятельности каждой из сторон взаимодействия в пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

В рассматриваемом процессе взаимодействия органы военной прокуратуры, учитывая их трехзвенную структуру, могут участвовать на различных уровнях: эта деятельность может осуществляться, во-первых, силами Главной военной прокуратуры, во-вторых, военными прокуратурами военных округов (флотов), Ракетных войск стратегического назначения, ПС России, Московской городской военной прокуратуры, в-третьих, военными прокуратурами объединений, соединений и гарнизонов.

При этом, каждый из субъектов взаимодействия, являясь частью общей организованной системы, используя имеющиеся у него полномочия и возможности другого участника, ставит перед собой собственные цели, к которым стремится, одновременно достигая общей взаимовыгодной для них цели.

Применительно к взаимодействию органов военной прокуратуры с институтами гражданского общества можно предположить, что в качестве объединяющего в их совместной деятельности критерия выступают единые для этих субъектов цели — защита прав и свобод военнослужащих и членов их семей, обеспечение в войсках законности и правопорядка. При этом, если для прокуратуры эта деятельность является обязательной (ст. 4 Закона о прокуратуре) и рассматривается как одно из важнейших направлений работы (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 4 марта 2008 г. № 34), то для институтов гражданского общества главным мотивационным критерием является их заинтересованность в необходимости подобного взаимодействия.

Однако при взаимодействии складываются не отдельные результаты функционирования сторон, а применяемые ими формы и методы деятельности, которые в своей совокупности дают некий общий положительный результат. Именно в объединении форм и методов проявляется амплитудная сила совместных усилий.

⁸⁴ Кобзарев Ф.М. Проблемы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства. М., 2006. С. 12.

⁸⁵ Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. М., 1989. С. 254.

⁸⁶ Энциклопедический социологический словарь / под общ. ред. Г.В. Осипова. М., 1995. С. 137.

⁸⁷ Законность в Российской Федерации. М., 2008. С. 114.

Наиболее характерными чертами взаимодействия органов военной прокуратуры с общественностью являются следующие:

- наличие внешней по отношению к взаимодействующим сторонам цели, достижение которой предполагает объединение усилий;
- организация совместных согласованных действий, позволяющая участникам взаимодействия эффективно реализовать общее для них направление деятельности;
- взаимный обмен информацией, а также обоюдное влияние друг на друга, вызывающие изменения представлений о предмете взаимодействия, поведении взаимодействующих участников, а в отдельных случаях — совершенствование организационной структуры органов, участвующих в такой деятельности.

Взаимодействие с общественностью в соответствии со ст. 4 Закона о прокуратуре должно основываться на принципе гласности. Согласно вышеназванному приказу Генерального прокурора Российской Федерации Главной военной прокуратуре необходимо не реже одного раза в месяц направлять в управление взаимодействия со средствами массовой информации и общественностью Генеральной прокуратуры Российской Федерации наиболее актуальные материалы о практике прокурорского надзора для их размещения на официальном интернет-представительстве Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также освещения в средствах массовой информации.

Активное содействие организации эффективного сотрудничества государственных органов, в том числе органов прокуратуры с гражданским обществом, оказывают такие структуры, как Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества, Уполномоченный по правам человека, Общественная палата Российской Федерации.

Одним из действенных инструментов повышения эффективности взаимодействия Уполномоченного по правам человека с государственными органами являются соглашения о сотрудничестве, которые он заключает с конкретными структурами и ведомствами.

На сегодняшний день подписаны соглашения Уполномоченного по правам человека с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Главной военной прокуратурой. По мнению Уполномоченного по правам человека, отдача от этих соглашений налицо, хотя механизм совместной работы еще нуждается в совершенствовании. Опыт свидетельствует, что наличие подобных соглашений позволяет Уполномоченному по правам человека наладить более тесные и доверительные контакты с государственными органами, более оперативно решать вопросы восстановления прав граждан, проводить совместные с ними мероприятия по профилактике нарушений.

В практике взаимодействия Уполномоченного по правам человека с государственными органами заметное место занимает регулярное приглашение их руководителей на заседания Координационного совета уполномоченных по правам человека. К участию в этих заседаниях постоянно приглашается заместитель Генерального прокурора Российской Федерации — главный военный прокурор.

Тесное взаимодействие и конструктивное сотрудничество осуществляется Главной военной прокуратурой с Общественной палатой Российской Федерации.

Анализ работы органов военной прокуратуры показал, что в истекшем году получили развитие новые формы взаимодействия: образование рабочих групп по обеспечению взаимодействия с общественностью, организация совместных заседаний представителей прокуратуры с общественными организациями по наиболее острым вопросам и др.

В отдельных военных прокуратурах практикуется привлечение представителей различных общественных организаций, религиозных конфессий для решения задач предупреждения преступлений, в том числе профилактики наркомании, проявлений экстремизма в воинских коллективах. Подобные формы взаимодействия необходимо использовать активнее. По материалам, представленным правозащитными организациями, при необходимости принимаются меры прокурорского реагирования. Осуществление на постоянной основе взаимообмена информацией позволяет орга-

нам прокуратуры повысить эффективность прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод военнослужащих и членов их семей.

Необходимо заметить, что в последние годы и Министерство обороны Российской Федерации активизирует совместную деятельность с общественными организациями и другими институтами гражданского общества, выделяя эту работу в одно из приоритетных направлений. Военным ведомством демонстрируется беспрецедентная открытость. В информационно сети «Интернет» открыт сайт Министерства обороны Российской Федерации, на котором размещается информация о повседневной жизни и боевой учебе войск и сил, в том числе дается анализ происшествий, связанных с гибелью военнослужащих.

Министром обороны Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации 21 июня 2005 г. подписан Меморандум о взаимодействии в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, организована совместная работа в войсках (силах). Решением министра обороны Российской Федерации от 15 декабря 2006 г. во всех воинских частях и военных комиссариатах субъектов Российской Федерации в целях оказания помощи командованию в создании здорового морально-нравственного климата в воинских коллективах, предупреждения правонарушений и соблюдения социальных гарантий граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву, созданы родительские комитеты.

Родительские комитеты, являясь совещательно-консультативным органом, работают на общественных началах при каждой воинской части. При этом, в своей деятельности по созданию в воинских коллективах обстановки дружбы и войскового товарищества родительские комитеты взаимодействуют не только с общественными организациями, но и с правоохранительными органами, в том числе с органами военной прокуратуры.

16 ноября 2006 г. издан приказ министра обороны Российской Федерации «Об образовании Общественного совета при Министерстве обороны Российской Федерации» № 490. В настоящее время организована его активная работа. Главной военной прокуратурой налажено взаимодействие с членами Общественного совета при Министерстве обороны Российской Федерации.

Таким образом, в отдельные направления взаимодействия с институтами гражданского общества были вовлечены как органы военного управления, так и органы военной прокуратуры. Практикуется проведение заседаний «круглого стола» с участием представителей Министерства обороны Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, общественных организаций и объединений родителей военнослужащих, средств массовой информации по обсуждению вопросов, связанных с эффективностью работы, проводимой командирами, по предупреждению насильственных преступлений в войсках. Так, в марте 2008 г. были проведены общественные слушания по проблемам безопасности военной службы и предупреждения гибели военнослужащих, в которых приняли участие представители Общественной палаты, Министерства обороны Российской Федерации, Главной военной прокуратуры, различных институтов гражданского общества.

Учитывая многообразие институтов гражданского общества, было бы неверно призывать военных прокуроров в обязательном порядке организовать взаимодействие со всеми из них. В этой ситуации необходимо обеспечить «открытость» и доступность прокуратуры, реальную готовность к диалогу со всеми структурами гражданского общества. Представляется также, что военные прокуроры на местах должны иметь реальную информацию о состоянии в широком смысле «локального» гражданского общества, используя для этого материалы, полученные в процессе надзорной деятельности, при взаимодействии с другими государственными органами и т. д.

Практика показывает, что для повышения эффективности рассматриваемой деятельности необходимо:

- взаимодействие органов военной прокуратуры с общественностью рассматривать как приоритетное направление;

— при организации этого вида деятельности эффективно использовать имеющиеся и развивать новые формы сотрудничества органов военной прокуратуры с институтами гражданского общества;

— участие прокуроров в мероприятиях правозащитных и иных общественных организаций определять, исходя из актуальности и целевой направленности этих мероприятий.

При организации взаимодействия органов военной прокуратуры с институтами гражданского общества прокуроры должны быть ориентированы на решение следующих основных задач:

- получение информации о состоянии законности в отдельных воинских частях;
- информирование гражданского общества о работе органов военной прокуратуры;
- обеспечение открытости органов военной прокуратуры для гражданского общества.

Становление и развитие институтов гражданского общества должно сопровождаться расширением института общественного контроля, который, не подменяя и не заменяя надзорную деятельность органов военной прокуратуры, способен оказать им неоценимую помощь и поддержку в обеспечении законности и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Взаимодействие органов военной прокуратуры с общественностью в современных условиях следует рассматривать как один из обязательных элементов механизма обеспечения законности и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации и других войсках, воинских формированиях и органах.

Полномочия Президента Российской Федерации в области мобилизационной подготовки и мобилизации

Гаврюшенко П.И., кандидат юридических наук, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го класса

Конституцией Российской Федерации Президенту России предоставлены широкие властные полномочия, позволяющие сделать вывод о том, что он является главой системы национальной безопасности.

В соответствии с ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, в том числе в области мобилизационной подготовки и мобилизации. В частности, он единолично принимает оперативные решения, вызванные экстраординарными обстоятельствами. Например, он имеет право вводить своим решением военное или чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе (ч. 2 ст. 87, ст. 88 Конституции Российской Федерации).

Президент Российской Федерации, являясь Верховным Главнокомандующим, наряду с полномочиями в области обороны, утверждает также концепцию и планы строительства, планы применения Вооруженных Сил Российской Федерации, мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, мобилизационные планы экономики, а также планы подготовки и накопления мобилизационных резервов и оперативного оборудования. Данная деятельность Президента Российской Федерации ведется согласно полномочиям, определенным Федеральным законом «О мобилизации и мобилизационной подготовке».

Президент Российской Федерации определяет цели и задачи мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации в следующих направлениях:

- прогнозирование и оценка военной опасности и военной угрозы;
- разработка основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации;
- правовое регулирование в области обороны;

— строительство, подготовка и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения;

— разработка, производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, а также планирование использования радиочастотного спектра;

— планирование перевода органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени;

— мобилизационная подготовка органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;

— создание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;

— планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;

— оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны;

— обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны;

— развитие науки в интересах обороны;

— координация деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны;

— финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны;

— обеспечение режима военного положения в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом.

Президент Российской Федерации издает нормативные правовые акты в области мобилизационной подготовки и мобилизации. Статьей 90 Конституции Российской Федерации устанавливаются полномочия Президента Российской Федерации на издание правовых актов. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, которые являются властными актами, обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации. Они имеют особое значение для функционирования единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, в том числе в области мобилизационной подготовки и мобилизации.

Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области мобилизационной подготовки и мобилизации. В интересах главы государства данную деятельность проводит Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (ГУСП). Этот федеральный орган исполнительной власти обеспечивает исполнение Президентом Российской Федерации полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации, а также руководство подведомственными организациями. Работа этого органа регламентирована Указом Президента Российской Федерации от 31 августа 1998 г.

Руководство деятельностью ГУСПа осуществляет Президент Российской Федерации. Координацию деятельности ГУСПа в пределах компетенции Правительства Российской Федерации осуществляет Председатель Правительства Российской Федерации.

Основными задачами ГУСПа являются:

— обеспечение исполнения Президентом Российской Федерации полномочий в области мобилизационной подготовки органов государственной власти в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»;

— организация обеспечения мобилизационной подготовки федеральных органов государственной власти и их аппаратов;

— осуществление мобилизационной подготовки Администрации Президента Российской Федерации;

— разработка предложений по планированию перевода Российской Федерации на условия военного времени;

— обеспечение функционирования специальных объектов и объектов мобилизационного назначения (далее — специальные объекты) в военное время и в условиях военного и чрезвычайного положения, а также осуществление контроля готовности к использованию по назначению запасных пунктов управления федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций (далее — ЗПУ);

— обеспечение работы, жизнедеятельности и безопасности Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, руководства федеральных органов государственной власти, их аппаратов и Администрации Президента Российской Федерации в период их пребывания на специальных объектах;

— координация и методическое обеспечение мобилизационной подготовки федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их аппаратов, а также эксплуатации ЗПУ;

— координация работы по защите информации от утечки по техническим каналам на специальных объектах, запасных пунктах управления федеральных органов исполнительной власти и в административных зданиях федеральных органов государственной власти;

— контроль за исполнением указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации по вопросам мобилизационной подготовки федеральных органов государственной власти.

Президентом Российской Федерации определяется порядок функционирования пунктов управления государством и Вооруженными Силами Российской Федерации и иных специальных объектов мобилизационного назначения в мирное время, в военное время и в чрезвычайных ситуациях мирного времени. Для осуществления данной деятельности создана Служба специальных объектов при Президенте Российской Федерации. Ее основными задачами являются:

— поддержание пунктов управления государством и Вооруженными Силами Российской Федерации и иных специальных объектов мобилизационного назначения в готовности к использованию по назначению в военное время и в чрезвычайных ситуациях мирного времени;

— реализация в пределах своей компетенции мероприятий по обеспечению мобилизационной подготовки федеральных органов государственной власти и их аппаратов, а также Администрации Президента Российской Федерации;

— разработка и реализация мобилизационных планов обеспечения функционирования специальных объектов по назначению, согласованных с мобилизационными планами федеральных органов исполнительной власти, участвующих в обеспечении мобилизационной, оперативно-технической готовности и функционирования специальных объектов в военное время и в чрезвычайных ситуациях мирного времени;

— обеспечение жизнедеятельности, функционирования и безопасности на специальных объектах должностных лиц федеральных органов государственной власти и аппаратов этих органов, а также оперативных групп соответствующих федеральных органов исполнительной власти при проведении мобилизации, в военное время и в чрезвычайных ситуациях мирного времени;

— содержание и эксплуатация в мирное время технических средств специальных объектов, специальных транспортных средств, а также их надежное функционирование в военное время и в чрезвычайных ситуациях мирного времени;

— разработка и проведение научных, инженерных и технических мероприятий по перевооружению, реконструкции и совершенствованию системы специальных объектов в целях обеспечения их живучести, повышения технических, защитных характеристик и мобилизационных возможностей;

— создание и хранение неприкосновенных запасов материально-технических средств и ресурсов;

— участие в осуществлении контроля за мобилизационной готовностью, техническим состоянием и эксплуатацией запасных пунктов управления федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций;

— организация и проведение мероприятий по защите сведений, составляющих государственную тайну;

— обеспечение в соответствии с мобилизационным заданием поддержания мобилизационных мощностей специальных объектов.

Президент Российской Федерации устанавливает порядок представления ежегодных докладов о состоянии мобилизационной готовности Российской Федерации.

Ежегодные доклады необходимы для определения целей и задач мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации. Их выводы используются:

— при подготовке соответствующих нормативных документов;

— при разработке проектов нормативных правовых актов об организации и проведении мобилизационной подготовки федеральных органов государственной власти и Администрации Президента Российской Федерации;

— при разработке мероприятий по обеспечению перевода федеральных органов государственной власти на работу в условиях военного времени;

— при координации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих выполнение мобилизационных мероприятий федеральных органов государственной власти и их работу в военное время;

— при реализации планов перевода федеральных органов государственной власти на работу в условиях военного времени;

— при осуществлении контроля за проведением мобилизационных мероприятий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также координации этих мероприятий;

— при организации разработки и ведении мобилизационных планов федеральных органов государственной власти, их аппаратов;

— при разработке оперативных исходных данных для проведения проектных и опытно-конструкторских работ по совершенствованию и развитию системы управления на военное время;

— при разработке методических документов по мобилизационной подготовке и мобилизации.

Предложения, касающиеся содержания ежегодных докладов о состоянии мобилизационной готовности Российской Федерации, представляемых Президенту Российской Федерации, готовит ГУСП совместно с Аппаратом Правительства Российской Федерации. В этих целях они анализируют и обобщают опыт мобилизационной подготовки федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации о сотрудничестве в области мобилизационной подготовки и мобилизации.

В соответствии со ст. 86 Конституции Российской Федерации Президент полномочен вести переговоры и подписывать международные договоры как глава государства, представляющий Российскую Федерацию в международных отношениях.

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации осуществляет подготовку заключений на проекты межгосударственных и межправитель-

ственных договоров Российской Федерации по сотрудничеству в области мобилизационной подготовки и мобилизации об их соответствии Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Управление Президента Российской Федерации по внешней политике во взаимодействии с Министерством иностранных дел Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти осуществляет проработку материалов по вопросам внешней политики государства и международных отношений, в том числе по специальным вопросам международного сотрудничества, включая вопросы мобилизационной подготовки и мобилизации. Управление для осуществления этих задач имеет право запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также от организаций и должностных лиц.

Президент Российской Федерации в случаях агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, объявляет общую или частичную мобилизацию с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации, являясь Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, согласно ст. 87 Конституции Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. На основании федеральных законов «О мобилизации и мобилизационной подготовке», «Об обороне», Федерального конституционного закона «О военном положении» нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации определяется порядок мобилизационной подготовки и проведения мобилизации. На этом основании Президент Российской Федерации может объявить общую или частичную мобилизацию с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. При введении военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации объявляется общая или частичная мобилизация, если она не была объявлена ранее.

Президент Российской Федерации устанавливает режим работы органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций в период мобилизации и в военное время.

В Конституции Российской Федерации устанавливается, что общие правовые условия режима военного положения определяются Федеральным конституционным законом «О военном положении». Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации. Этот режим предусматривает наделение органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также формируемых органов государственного управления военного времени, военных властей правами по реализации функций, обеспечивающих выполнение должностными лицами и гражданами возложенных на них обязанностей.

Органы местного самоуправления оказывают содействие органам государственной власти и органам военного управления в обеспечении режима военного положения.

Режим работы органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций в период мобилизации и в военное время устанавливается соответствующим указом Президента Российской Федерации.

Президент Российской Федерации устанавливает порядок организации работ по бронированию на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в

запасе и работающих в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях.

Особенности прохождения военной службы в период проведения мобилизации, при введении чрезвычайного положения, военного положения и в военное время устанавливаются федеральными законами «О мобилизации и мобилизационной подготовке», «Об обороне», федеральными конституционными законами «О военном положении», федеральными конституционными законами «О Правительстве Российской Федерации», Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», Указом Президента Российской Федерации «Вопросы прохождения службы». Эти же акты определяют особенности и порядок организации работ по бронированию на период мобилизации и на военное время граждан.

Президентом Российской Федерации определяются перечни должностей и профессий, по которым бронируются военнообязанные, работающие в той или иной системе государственной власти или отрасли промышленности. Данная работа является комплексом мероприятий, проводимых в мирное время и направленных на поддержание организаций, учреждений и предприятий в готовности к переводу на работу в условиях военного времени, обеспечение устойчивого функционирования и выполнения установленных им заданий в интересах удовлетворения потребности военной организации и экономики страны в особый период.

Президент Российской Федерации предоставляет (приостанавливает) право на отсрочку от призыва на военную службу по мобилизации гражданам или отдельным категориям граждан. Такое право определяется президентским нормативным актом. По данному вопросу изданы Указ Президента Российской Федерации «О предоставлении права на получение отсрочки от призыва на военную службу гражданам Российской Федерации, поступившим на работу в научно-исследовательские подразделения Центра специальной техники Федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 9 июня 2001 г. № 678 и др.

Президент Российской Федерации осуществляет и иные полномочия в области мобилизационной подготовки и мобилизации.

При отсутствии законодательного регулирования по тому или иному вопросу мобилизационной подготовки или мобилизации Президент Российской Федерации может, в соответствии со ст. 90 Конституции Российской Федерации, опережающе издать нормативный указ по этому вопросу. Однако издание такого указа не является препятствием для принятия Федеральным Собранием закона по этому же вопросу, при этом содержание закона не может быть ограничено содержанием соответствующего указа.

Правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации по защите интересов России от внешних военных угроз

Загидулин Р.А., кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора Дальневосточного юридического института Тихоокеанского государственного университета, полковник в отставке

На современном этапе развития мирового сообщества значительно возросла роль Российской Федерации по урегулированию вооруженных конфликтов, поддержанию мира и безопасности в различных регионах мира, вооруженной защите народов дружественных и союзных государств от агрессий, совершаемых преступными режимами. Изменились подходы к вопросам обеспечения собственной безопасности⁸⁸, военная доктрина государства⁸⁹.

⁸⁸ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

⁸⁹ Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706).

Российское общество и государство отчетливо осознают необходимость защиты своих интересов путем принятия превентивных мер военного характера за пределами территории Российской Федерации. Как отметил Н. Панков, по вопросам обеспечения национальной безопасности Россия будет играть по тем же правилам, что и другие государства, нейтрализуя угрозы своим интересам в любой точке мира.

Опыт событий в Южной Осетии в августе 2008 г. показал, что деятельность государства по обеспечению собственной и мировой безопасности должна быть основана на соответствующем правовом базисе, в том числе на военно-конституционном и оперативном законодательстве, регулирующем порядок принятия решений о применении военной силы, формы, методы и пределы деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации (далее также — ВС РФ) за пределами России, на территориях иностранных государств, в мировом и космическом пространствах. Эта закономерность обусловлена также возрастанием роли международного права при регулировании деятельности ВС РФ на территориях других государств, в нейтральных водах и на территориях с международно-правовым режимом. Современное российское военное законодательство должно соответствовать общепринятым нормам мирового права. Однако этот принцип не должен противоречить защите интересов государства, не создавать условий для снижения эффективности деятельности ВС РФ и безопасности российских военнослужащих.

Сформированная по такому принципу система военного права позволит организовать гуманитарную подготовку военнослужащих, знающих и умеющих соблюдать и эффективно применять нормы международного гуманитарного права⁹⁰ в ходе повседневной и боевой деятельности войск как внутри, так и вне территории государства. Регулирование деятельности войск за рубежом является необходимым условием построения правового государства.

Основные правила ведения войны (боевых действий) установлены Гаагскими и Женевскими конвенциями⁹¹.

В российском законодательстве основные положения, регулирующие данные общественные отношения, закреплены в Стратегии национальной безопасности до 2020 г. и Военной доктрине Российской Федерации, федеральных законах «Об обороне», «О противодействии терроризму», «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма», «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности».

Военное законодательство Российской Федерации включает в себя и ряд иных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ВС РФ в международных военных конфликтах. В ст. 26 Федерального закона «О статусе военнослужащих» при определении общих обязанностей установлено, что защита государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации обязывает военнослужащих соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и положения международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией.

Одним из базовых внутриведомственных документов, регламентирующих деятельность ВС РФ в области международного гуманитарного права, является приказ министра обороны Российской Федерации «Об объявлении Женевских конвенций о защите жертв войны от 12 августа 1949 года и дополнительных протоколов к ним» от 16 февраля 1990 г. № 75. Приказ устанавливает перечень основных документов, которыми необходимо руководствоваться при ведении боевых действий и которые подлежат обязательному изучению, а также вводит в действие Руководство по применению Вооруженными Силами Российской Федерации норм международного гуманитарного права.

⁹⁰ См.: *Корякин В.М., Колясников А.Н.* Учет норм международного гуманитарного права при организации и ведении боевых действий // Ориентир. 2005. № 12; *Котляров И.И.* Международное гуманитарное право и его применение в Вооруженных Силах Российской Федерации // Военная мысль. 1998. № 5. С. 42—45.

⁹¹ Женевская конвенция от 12 августа 1949 г. «Об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море».

В 2001 г. был издан приказ министра обороны Российской Федерации «О мерах по соблюдению норм международного гуманитарного права в Вооруженных Силах Российской Федерации» № 360 и введено в действие Наставление по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил Российской Федерации.

Правосубъектность ВС РФ при действиях вне территории нашего государства устанавливается также международными договорами и соглашениями. Важнейшими из них являются договоры о совместной обороне, о совместной борьбе с терроризмом и другие аналогичные международные правовые акты, заключенные Российской Федерацией со странами, входящими в СНГ, ШОС, ОДКБ, с Южной Осетией, Абхазией, Республикой Беларусь и другими государствами.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о необходимости принятия федерального закона «О Вооруженных Силах Российской Федерации», который позволит конкретизировать основы международного права в российском военном законодательстве, определить правосубъектность всех должностных лиц военной организации государства при отражении агрессии, нейтрализации опасностей и угроз интересам России и ее союзников. Отсутствие такой правовой регламентации в российском законодательстве не только осложняет управление деятельностью войск, но и может служить основой возникновения несогласованности действий командиров различного уровня при отдаче и исполнении приказов⁹².

Автор настоящей статьи уже указывал на определенные коллизии, которые существуют в российском законодательстве, уставах ВС РФ по вопросам «беспрекословности выполнения приказа». Как совместить этот принцип с законностью, обоснованностью и другими основополагающими принципами права?⁹³ При всей неоднозначности поведения ряда должностных лиц во время принуждения агрессора к миру их можно понять. Уже не один раз армия привлекалась к выполнению различных задач, становясь впоследствии виновной в неправомерном применении силы. В условиях военного времени трудно оценить, какой приказ является законным, обоснованным и необходимым, а какой — незаконным и субъективным. Именно поэтому необходимость регламентирования боевой деятельности войск, особенно на территориях иностранных государств, в условиях возрастания роли международного права и международного контроля приобретает первостепенное значение.

Определяя правовое положение ВС РФ и военнослужащих при решении задач в соответствии с международными обязательствами, необходимо установить приоритет норм международного гуманитарного права и включить в программу подготовки военнослужащих изучение соответствующих норм международного и российского права⁹⁴.

В соответствии с нормами международного и российского права ВС РФ могут быть использованы для действий за пределами территории нашего государства при следующих обстоятельствах.

1. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН⁹⁵ ВС РФ наделены правом пресекать акты агрессии со стороны иностранных государств. При этом, отражение агрессии может проводиться как на территории Российской Федерации, так и на территориях стран-агрессоров или стран, предоставивших свою территорию для подготовки или совершения агрессии против Российской Федерации или ее союзников. Действия, которые могут характеризоваться как агрессия, указаны в ст. 3 названной резолюции.

⁹² Как пишет О. Божьева, «...Министр обороны возмущен поведением генералов, которые во время конфликта с Грузией не спешили беспрекословно выполнять его приказы, требуя от него письменных распоряжений» (*Божьева О.* Офицеров делают господами [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vz.ru/information/2009/2/254417.html>).

⁹³ *Загидулин Р.А.* Понятие и признаки незаконного и необоснованного приказа // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 9.

⁹⁴ *Бондаренко О.И.* Международное законодательство о правовом положении участников боевых действий и миротворческих операций // Ориентир. 2007. № 1. С. 50—54.

⁹⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. № 3314 (XXIX).

2. В соответствии с ч. 4 ст. 6 Федерального закона «О противодействии терроризму», а также в соответствии с ратифицированной Россией Конвенцией Совета Европы «О предупреждении терроризма» и положением ст. 10 Федерального закона «Об обороне» ВС РФ могут быть привлечены для пресечения террористической деятельности на территориях других государств.

3. В соответствии со Стратегией национальной безопасности и п. 20 Военной доктрины Российской Федерации ограниченные контингенты ВС РФ могут быть размещены в стратегически важных регионах за пределами страны для нейтрализации на ранних стадиях военных угроз национальным интересам России или ее союзников, поддержания международного мира в составе объединенных или национальных группировок и отдельных баз (объектов).

4. По решению Президента Российской Федерации в соответствии с Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания «Об использовании сформированных Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения за пределами территории Российской Федерации» от 7 июля 2006 г. № 219-СФ формирования ВС РФ и подразделения специального назначения могут действовать за пределами России в целях пресечения террористической деятельности. Отличие этого вида деятельности от деятельности, указанной в п. 2, заключается в формах деятельности и специфике формирований, привлекаемых для решения этих задач. В данном случае речь идет об использовании разведывательно-диверсионных подразделений ВС РФ и соответствующих методов борьбы с терроризмом, нейтрализации военных и террористических угроз.

5. В соответствии с международными договорами ВС РФ могут пребывать на территориях иностранных государств в составе миротворческих сил или по просьбе самого иностранного государства, обеспечивать его военную безопасность в рамках Договора (ОДКБ)⁹⁶ или в соответствии с положениями других аналогичных договоров, заключенных с иностранными государствами.

6. ВС РФ размещены и имеют право на обеспечение своей безопасности на территориях стран Содружества Независимых Государств в рамках двусторонних соглашений на долговременной основе. В частности, 201-я российская военная база размещена на территории Республики Таджикистан⁹⁷, аналогичная база имеется и в Республике Армения⁹⁸, Черноморский флот дислоцирован на территории Украины⁹⁹.

Данные военные базы могут использоваться для защиты интересов Российской Федерации, а при необходимости и других членов мирового сообщества. Такие действия имели место при действиях Черноморского флота при умиротворении Грузии в августе 2008 г. В соответствии с пп. 15 и 16 Военной доктрины Российской Федерации ВС РФ могут обеспечивать осуществление миротворческой миссии самостоятельно или в составе международных сил. Это определено также положениями Федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ.

7. ВС РФ наделены правом на пресечение фактов незаконного вооруженного захвата или попытки захвата имущества государства, общественных организаций и граждан Российской Федерации или их совместной с другими субъектами собственности на территориях вне государства.

Право на такую деятельность должно быть установлено в федеральном законодательстве, как и положение о праве ВС РФ по решению органов государственной

⁹⁶ Договор о коллективной безопасности стран СНГ от 15 мая 1992 г.

⁹⁷ Федеральный закон «О ратификации договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан» от 24 марта 2001 г. № 29-ФЗ.

⁹⁸ Федеральный закон «О ратификации договора между Российской Федерацией и Республикой Армения о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Армения» от 26 мая 1997 г. № 85-ФЗ.

⁹⁹ Федеральный закон «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины» от 3 июля 1999 г. № 124-ФЗ.

власти Российской Федерации обеспечивать защиту нормального функционирования российской собственности в международных водах, за рубежом и в Космическом пространстве. В частности, это касается не только работы наших нефтепроводов и газопроводов, буровых вышек и т. д., но и самих миротворческих сил, расположенных на территориях иностранных государств.

Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороне» от 9 ноября 2009 г. № 252-ФЗ ст. 10 Закона об обороне дополнена п. 2.1, согласно которому в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности формирования ВС РФ могут оперативно использоваться за пределами территории Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и указанным Федеральным законом для решения следующих задач:

- 1) отражение вооруженного нападения на формирования ВС РФ, другие войска или органы, дислоцированные за пределами территории Российской Федерации;
- 2) отражение или предотвращение вооруженного нападения на другое государство, обратившееся к Российской Федерации с соответствующей просьбой;
- 3) защита граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации от вооруженного нападения на них;
- 4) борьба с пиратством и обеспечение безопасности судоходства.

Также Закон об обороне дополнен ст. 10.1. «Оперативное использование формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации». Решение об оперативном использовании за пределами территории Российской Федерации формирований ВС РФ принимается Президентом Российской Федерации на основании соответствующего постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Общая численность формирований ВС РФ, районы их действий, стоящие перед ними задачи и срок использования этих формирований определяются Президентом Российской Федерации.

Комплектование формирований ВС РФ военнослужащими, гражданским персоналом, обеспечение материально-техническими средствами и предоставление входящим в их состав военнослужащим и гражданскому персоналу медицинского и иных видов обеспечения осуществляет Министерство обороны Российской Федерации. Решение о досрочном отзыве формирований ВС РФ принимается Президентом Российской Федерации либо по его поручению Министерством обороны Российской Федерации.

Таким образом, разработка и принятие норм, устанавливающих правовые основы деятельности войск за рубежом как составной части законодательства, устанавливающего правовое положение ВС РФ, — неперемное условие перевода армии на новый облик. Базисом должен стать федеральный закон «О Вооруженных Силах Российской Федерации».

Деятельность командиров по укреплению правопорядка и борьбе с правонарушениями в воинских частях

Зыбцева Э.В., адвокат

В Вооруженных Силах Российской Федерации ответственность за состояние законности и организации работы по борьбе с преступностью возлагается на органы военного управления, командиров и начальников, акцентирующих внимание на правонарушениях, борьба с которыми является наиболее актуальной, что способствуют более глубокому изучению причин и условий этих правонарушений и расширению всех видов профилактической деятельности.

Действующие акты военного законодательства и общевоинские уставы Вооруженных Сил Российской Федерации в основном определяют пути и средства укрепления воинского правопорядка и воинской дисциплины, основания и порядок применения этих средств. Поэтому от того, насколько правильно применяется в войсках

это законодательство, во многом зависит предупреждение правонарушений, состояние воинской дисциплины, законности и правопорядка¹⁰⁰.

В области борьбы с преступностью, противодействия и претворения воинских преступлений объединяются усилия военного командования и органов военной юстиции, в том числе военной прокуратуры.

На практике существуют следующие формы взаимодействия военного командования с органами военной юстиции:

- согласование проверки состояния законности и постановки правовой работы в органах военного управления, военных учреждениях, организациях и на предприятиях;
- взаимный обмен информацией о правонарушениях (в том числе преступлениях), их причинах и условиях, им способствующих;
- совместное участие в правовом воспитании;
- взаимный обмен информацией о действующем законодательстве и подзаконных актах управления;
- совместное с военной прокуратурой принятие мер по устранению нарушений, вызвавших представления военного прокурора и частные определения военных судов;
- совместное участие в обсуждении проектов, разрабатываемых в органах военного управления, нормативных правовых актов;
- участие в совместных совещаниях и конференциях по правовой работе;
- изучение и распространение передового опыта правовой работы и правового воспитания и др.

Взаимодействие органов военного управления и органов военной юстиции на основе строгого соблюдения законов создает оптимальные условия для решения задач по обеспечению законодательно закрепленных условий военной службы в Вооруженных Силах, что подтверждается, в частности, результатами опроса командиров воинских частей: только 19,8 % из них оценивают организацию взаимодействия с военной прокуратурой по предупреждению преступлений на «неудовлетворительно», 43,7 % «удовлетворительно», 36,5 % — «хорошо».

Существуют определенные организационно-правовые формы деятельности командиров по укреплению правопорядка и обеспечению условий военной службы.

Под организационно-правовыми формами деятельности командиров и начальников в Вооруженных Силах Российской Федерации по предупреждению правонарушений следует понимать определенные нормы права и объединенные в соответствии с целевым назначением меры, направленные на создание таких условий жизни, быта и службы войск и флота, которые бы, с одной стороны, исключали всякую возможность противоправного поведения, а с другой — обеспечивали своевременное реагирование на все факты нарушения воинского правопорядка и устранение причин, способствующих совершению правонарушений.

По мнению опрошенных путем анкетирования командиров воинских частей, обстоятельства, способствующие совершению преступлений военнослужащими, делятся следующим образом:

- низкие морально-психологические и деловые качества личного состава (78 %);
- недостатки контроля за деятельностью военнослужащих со стороны офицерского состава, младших командиров (51,6 %);
- недостатки воспитательной работы (43,7 %);
- недостаток материально-технического обеспечения (33,9 %).

Одним из основных условий устранения уклонений от военной службы является укрепление воинской дисциплины. Правовые средства укрепления воинской дисциплины определяются как действия или система действий командиров, направленные на выполнение военнослужащими воинского долга, поддержание уставных правил взаимоотношений между военнослужащими и укрепление боеготовности Вооруженных Сил Российской Федерации.

¹⁰⁰ Дамаскин О.В. Правовая работа органов военного управления по предупреждению правонарушений: учеб. пособие. Серпухов, 2003.

По мнению опрошенных командиров воинских частей, наиболее эффективными средствами укрепления воинской дисциплины являются следующие: меры поощрения — 32,5 %, дисциплинарные взыскания — 21,7 %, уставные меры пресечения нарушений воинской дисциплины и общественного порядка, а также их профилактика — 38,2 %, меры общественного воздействия (рассмотрение проступков на общественно-дисциплинарных комиссиях, в воинских коллективах на общих собраниях) — 7,6 %.

Правовое регулирование деятельности по укреплению воинской дисциплины производится нормативными правовыми актами высших органов государственной власти — законами (федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» и т. п.), указами Президента Российской Федерации (Положение о порядке прохождения военной службы, общевоинские уставы).

Повседневное изучение состояния воинской дисциплины, ее систематический анализ, выявление и устранение причин и условий, способствующих правонарушениям подчиненных военнослужащих, является уставной обязанностью командиров и начальников.

Следовательно, овладение командирами методикой анализа воинской дисциплины является необходимым условием повышения эффективности их работы по укреплению воинского порядка и организованности в подразделениях, правовому воспитанию, обеспечению условий порядка прохождения военной службы и предупреждению правонарушений.

На наш взгляд, основными направлениями работы командиров и начальников по обеспечению законодательно закрепленных условий военной службы являются:

1. Воинское, нравственное и правовое воспитание личного состава — главное направление в деятельности командиров по предупреждению правонарушений. Внутренне неустойчивым в своих взглядах солдатам понимания опасности и недопустимости антиобщественных поступков, реальности ответственности за них перед коллективом, обществом, государством и законом.

2. Контроль за исполнением каждым военнослужащим своих уставных обязанностей по соблюдению правопорядка.

С помощью контроля командиры имеют возможность выявить и своевременно устранить недостатки в работе подчиненных, выяснить причины, породившие эти недостатки, и предупредить возможность повторения этих ошибок, а также привлечь виновных к различным видам юридической ответственности, в частности уголовной, что формирует сознание неотвратимости ответственности за совершение правонарушения.

3. Уставная организация службы, боевой учебы и быта личного состава, поддержание уставных взаимоотношений между военнослужащими.

Когда воспитательная работа постоянно подкрепляется заботой о поддержании твердого уставного порядка, у солдат формируется общность интересов, высокое чувство ответственности перед командиром и своими сослуживцами за выполнение своего воинского долга, а в коллективе утверждается атмосфера взаимного уважения и доверия¹⁰¹.

4. Специальные меры, направленные на предупреждение определенных преступлений. Необходимость таких мер, их характер и содержание определяются путем глубокого изучения противоправного поведения военнослужащих в частях и на основе представленных аналитических заключений органов военной юстиции в виде отдельных представлений или частных определений, обобщенных характеристик наиболее часто совершаемых преступлений и их причин. Командир, получивший представление или частное определение, обязан устранить указанные ему недостат-

¹⁰¹ Дамаскин О.В. Указ. соч.

ки и в месячный срок сообщить о принятых мерах соответственно следователю, прокурору или суду.

5. Рассмотрение и разрешение предложений, заявлений и жалоб военнослужащих является эффективным средством предупреждения правонарушений. Эта работа должна проводиться в полном соответствии с требованиями соответствующих правовых актов.

6. Своевременное, полное раскрытие совершенных преступлений и привлечение виновных к уголовной ответственности. Немедленный доклад вышестоящему командованию о случившемся, своевременное информирование органов юстиции, принятие мер к сохранению в неприкосновенности обстановки происшествия, квалифицированное проведение дознания по каждому совершенному преступлению — все это является основой быстрого и успешного предварительного расследования и обеспечения неотвратимости ответственности.

7. Установление причин и условий, способствующих преступлениям. Только установление объективных и конкретных причин правонарушений и условий, им способствовавших, дает возможность принятия конкретных мер по их предупреждению.

Для грамотного обеспечения законодательно закрепленных условий военной службы командирам необходимо изучить мотивы уклонений от военной службы.

Мотив представляет собой побуждение к действию, а преступление, следовательно, является противоправным способом удовлетворения этого побуждения. Именно поэтому изучение мотивов преступления, в том числе уклонений, должно лежать в основе комплекса мероприятий по предупреждению указанных общественно опасных деяний. Эти мероприятия призваны устранить причины и условия, способствующие реализации антисоциальных мотивов путем совершения преступлений. Меры предупреждения преступлений подразделяются на социальные, организационные и правовые.

Социальные меры призваны создавать надлежащие условия жизни и деятельности людей в российском обществе, в том числе и в Вооруженных Силах Российской Федерации (в частности, усиление социальной и правовой защиты военнослужащих и членов их семей, улучшение материально-бытовых условий, соблюдение законодательства о статусе военнослужащих, заботливое отношение органов власти к семьям военнослужащих). Совокупность таких мер призвана предупреждать такие мотивы, как нежелание служить в армии по религиозным и пацифистским мотивам, побуждения уклоняться от службы, обусловленные семейными проблемами, в том числе материально-бытового характера.

Организационные меры сопряжены с деятельностью должностных лиц всех уровней. Правомочность или противоправность действий командиров и начальников оказывает сильное мотивационное воздействие на подчиненных. Особо негативно действуют на личный состав любые факты нарушения порядка прохождения военной службы лицами начальствующего состава, особенно если они не влекут своевременной и законной ответственности правонарушителей.

Организационные меры, кроме того, должны смягчить и нейтрализовать факторы, обуславливающие «тяготы и лишения военной службы».

Правовые меры играют важную роль дисциплинарного и уголовно-правового характера в профилактике правонарушений. Нельзя не учитывать, что значительное число уклонений от военной службы совершается на почве неуставных взаимоотношений между военнослужащими, а также рукоприкладства воинских должностных лиц.

В ходе проведенного опроса командиров воинских частей было установлено, что преступления, совершаемые путем уклонения от военной службы, являются наиболее частыми преступлениями, сокрытыми от учета. Так, на вопрос, какие виды преступлений наиболее часто скрываются от учета, респонденты дали следующие ответы: уклонения от военной службы — 41,3 %, неуставные отношения — 38,7 %, иные — 20 %.

Воспитание военнослужащих и профилактическая работа по устранению условий уклонения от военной службы должны проводиться на основе глубокого понимания каждым должностным лицом сущности и значения дисциплины, смысла но-

вых, возросших требований по ее укреплению в ходе реформы Вооруженных Сил Российской Федерации, умения применить эти требования при решении конкретных повседневных задач.

Конечно, в общевоинских уставах четко определены функциональные обязанности (общие, должностные, специальные) должностных лиц части, выполнение которых призвано обеспечить должный уровень воинской дисциплины и правопорядка. Однако в уставах определены лишь основные направления деятельности и не оговорено, как их реализовывать, что и с какой периодичностью необходимо делать, чтобы достигнуть цели. Именно эти вопросы чаще всего встают перед молодыми командирами, назначенными на должности и еще не имеющими достаточного опыта. А войсковая практика настоятельно требует учитывать не только требования уставов, но и конкретные нормы, изложенные в многочисленных приказах, директивах, наставлениях, руководствах и методических рекомендациях. Поэтому в масштабах воинской части необходимы разработка и внедрение единой системы работы по укреплению дисциплины и профилактике правонарушений.

Законность и правопорядок в войсках невозможны без систематической, профилактической работы командиров и начальников в войсках. Данная работа должна быть системной, активной, с использованием всех форм и средств, предоставленных законодательством. Большое значение в этом вопросе имеет правильное организованное взаимодействие командира с правоохранительными органами, местной администрацией, привлечение общественности.

Серьезным недостатком является отсутствие четкой системы работы по укреплению воинской дисциплины и правопорядка. Деятельность по укреплению воинской дисциплины и правопорядка, воспитательная и предупредительная работа по борьбе с противоправными проявлениями в войсках наиболее результативна там, где она носит комплексный, системный и целенаправленный характер, где гармонично сочетаются современные теоретические данные, практический опыт, нравственный и правовой аспекты, достижения социологии, педагогики, психологии, психиатрии, криминологии и различных отраслей права.

Основные принципы деятельности органов военного управления по исполнению судебных постановлений по гражданским делам

Выскубин А.А., начальник юридической службы ФГУ «32 Государственный научно-исследовательский испытательный институт Минобороны России», подполковник юстиции

В соответствии с ч. 2 ст. 13 ГПК РФ вступившие в законную силу судебные постановления, а также законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и обращения судов являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Н.Б. Зейдер под исполнимостью судебного постановления понимает возможность принудительного исполнения этого акта, т. е. осуществления специальными государственными органами ряда мероприятий, которые направлены на реализацию судебного акта помимо воли лица, обьязанного по этому акту¹⁰².

Однако приведенное суждение, по нашему мнению, страдает некоторой узостью и односторонностью, поскольку в нем идет речь только лишь о принудительном исполнении судебных постановлений, в то время как существует и понятие их добровольного исполнения должниками, иногда даже без какого-либо участия органов принудительного исполнения, каковыми являются судебные приставы-исполнители. Поэтому более правильной представляется трактовка данного понятия М.И. Гринь-

¹⁰² Зейдер Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. С. 170.

ко, который предлагает под исполнением судебных решений понимать деятельность суда, органов исполнения, прокурора, сторон и других участвующих по делу лиц, направленную на изменение существующих между сторонами фактических отношений в соответствии с решением суда, осуществляющим правосудие по гражданскому делу, и вытекающие из этой деятельности процессуальные отношения¹⁰³.

Исходя из изложенного, на наш взгляд, под исполнением судебного постановления, вынесенного по гражданскому делу с участием военнослужащих и военных организаций, следует понимать целенаправленную правомерную деятельность суда, прокурора, сторон (истца и ответчика), органов принудительного исполнения, направленную на совершение действий, предписанных в резолютивной части судебного постановления, а также на воздержание от совершения действий, признанных судом неправомерными (незаконными).

Действия заинтересованных лиц по исполнению судебных постановлений представляют собой совокупности юридических фактов, т. е. определенных жизненных обстоятельств, с которыми нормы права связывают наступление юридических последствий (возникновение, изменение или прекращение правоотношений, т. е. прав и обязанностей тех или иных лиц).

Юридическими фактами в процессе исполнения органами военного управления судебного постановления являются действия этих органов на протяжении всего периода исполнения судебного постановления. Динамика юридических фактов в деятельности органов военного управления по исполнению судебного постановления представляет собой сложный комплекс фактов — от начала исполнения исполнительного документа до его окончательного исполнения.

Главной задачей в деятельности командира воинской части по исполнению вступившего в законную силу судебного постановления является его правильное, полное и своевременное исполнение в целях восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов военнослужащих и организаций.

Исполнение судебных постановлений — заключительная стадия гражданского процесса. Это очень важная часть судебного процесса, поскольку судебная защита нарушенных прав и законных интересов военнослужащих и военных организаций включает в себя не только принятие самого судебного постановления по существу спора, но и его реальное исполнение. Неисполнение судебных постановлений наносит серьезный вред правам и законным интересам военнослужащих, обратившихся за их защитой в суды общей юрисдикции, и именно при реальном исполнении судебных постановлений реализуется, воплощается в действительность сама сущность права на судебную защиту.

Процесс исполнения воинскими частями исполнительных документов призван не только служить реальному осуществлению установленных и подтвержденных судебными постановлениями нарушенных или оспоренных субъективных прав и законных интересов военнослужащих, но и способствовать укреплению законности в Вооруженных Силах Российской Федерации и в отношениях между командиром воинской части и военнослужащим, в интересах которого вынесено судебное постановление.

Процессу исполнения воинским должностным лицом судебных постановлений свойственны определенные принципы, в которых выражается специфика и сущность данной деятельности (принцип — основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, науки и т. п.¹⁰⁴).

Исходя из общей теории, право строится и функционирует на основе определенных принципов, которые выражают его сущность и социальное назначение. В них отражаются главные свойства и особенности права, придающие ему качество государственного регулятора меры свободы и справедливости в общественных отношениях.

Отражая основные характеристики правовой системы и ее природу, принципы имеют те же свойства и функции, что и само право, они вносят единообразие в

соответствующую систему юридических норм¹⁰⁵. Принципы придают единство правовому регулированию общественных отношений в сфере исполнительного производства, цементируя все компоненты юридической надстройки и оказывая самостоятельное воздействие на общественные отношения. Без помощи принципов невозможно представить модель права или его отдельной отрасли, так как именно они придают целостность правовой системе, начиная с соответствия друг другу отдельных норм, через гармонизацию внутриотраслевых и межотраслевых институтов. Связь же принципов между собой в этой модели обусловлена, прежде всего, тем, что все они являются категориями одной отрасли, звеньями одной правовой системы, направлены на достижение общей цели специальными методами. Именно принципы позволяют организовать правовую систему, определить природу права, основу его развития и функционирования. Коль скоро принцип есть «исходное начало», «руководящая идея», «основа», то, следовательно, он характеризуется не просто абстрактной всеобщностью, а такой всеобщностью, которая напрямую связана с сущностью, основой явлений и процессов и является весьма устойчивой, постоянной величиной¹⁰⁶.

Практическое значение принципов деятельности органов военного управления по исполнению вступившего в законную силу судебного постановления состоит в том, что основанные на данных принципах исполнительные действия командира воинской части гарантируют своевременное, полное, правильное и эффективное исполнение судебного постановления, защиту прав военнослужащих, в пользу которых вынесены судебные постановления, и показывают роль Минобороны России в регулировании правоотношений, складывающихся в процессе исполнения судебных постановлений, как гаранта охраны и защиты прав военнослужащих. Как справедливо указывает В.М. Корякин, принципы военного права, с одной стороны, отражают его объективные свойства, обусловленные специфическими закономерностями развития военной организации государства. С другой стороны, в принципах военного права воплощается его субъективное восприятие членами общества: их нравственные и правовые взгляды, чувства, требования, выражаемые в различных учениях, теориях. Принципы военного права служат ориентиром правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов в сфере обороны и безопасности государства. Их соблюдение обеспечивает нормальное, единообразное развитие и функционирование военной организации. Напротив, пренебрежение принципами, их игнорирование подрывают стабильность системы военного права, правопорядка и правоотношений в военной организации государства, отрицательно влияют на состояние правосознания военнослужащих, способны нарушить действенное правовое регулирование в сфере военной деятельности Российского государства¹⁰⁷.

В полной мере указанные теоретические положения относятся к административно-распорядительной и контрольной деятельности органов военного управления по исполнению судебных постановлений. Совокупность принципов указанной деятельности образует взаимосвязанную систему, рассматривается как единый организм правовой материи, в котором каждый принцип связан с другими принципами, и все они во взаимосвязи дают представление о содержании всего процесса исполнительно-деятельности органов военного управления в целом, выражая основную идею и цель законодателя.

Принципы исполнительного производства закреплены в ст. 4 Федерального закона «Об исполнительном производстве». Указанный Закон установил, что исполнительное производство осуществляется на следующих принципах:

- 1) законности;
- 2) своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения;
- 3) уважения чести и достоинства гражданина;

¹⁰⁵ Исаенкова О.В., Балашов А.Н., Балашова И.Н. Исполнительное производство в Российской Федерации: курс лекций: учебн. пособие для вузов. М., 2008.

¹⁰⁶ Сырых В.М. Логические основания общей теории права: в 2 т. Т. 1. Элементный состав. М., 2004. С. 63.

¹⁰⁷ Корякин В.М. Введение в теорию военного права: моногр. // Рос. военно-правовой сб. 2007. № 9. С. 38.

¹⁰³ Гринько М.И. Исполнение судебных решений. Казань, 1969. С. 6.

¹⁰⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1986. С. 515.

4) неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи;

5) соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Однако в связи со спецификой и широким спектром деятельности органов военного управления по исполнению судебных постановлений указанные принципы могут быть применимы лишь частично. Сама деятельность органов военного управления по исполнению судебных постановлений, в частности, не предполагает обращение взыскания на имущество должника. В то же время деятельность органов военного управления по исполнению судебных постановлений состоит не только в принудительном исполнении исполнительных документов, но и в исполнении их в добровольном порядке, что влечет за собой расширение перечня принципов в данной сфере.

Таким образом, в связи со спецификой и широким спектром деятельности органов военного управления по исполнению судебных постановлений основными принципами данной деятельности, по мнению автора настоящей статьи, являются:

- 1) принцип законности;
- 2) принцип императивности;
- 3) принцип сочетания добровольности исполнения судебного постановления с возможностью применения мер принудительного исполнения;
- 4) принцип приоритетности защиты и восстановления прав и свобод военнослужащих, уважения их чести и достоинства при совершении исполнительных действий;
- 5) принцип достаточности финансовых и иных материальных средств для исполнения судебного постановления;
- 6) принцип комплексного использования сил и средств при исполнении судебного постановления;
- 7) принцип тесного сотрудничества и взаимодействия с иными участниками исполнительного производства (с другими органами военного управления и воинскими должностными лицами; судебными приставами; с судом; органами прокуратуры и др.);
- 8) принцип неотвратимости ответственности за умышленное затягивание исполнения судебного постановления.

Рассмотрим указанные принципы более подробно.

Содержание *принципа законности* в исполнительном производстве характеризуется следующими чертами:

а) законодательство, регулирующее исполнительное производство, должно быть качественным, непротиворечивым, иметь стройную систему;

б) в случае возникновения коллизий они должны разрешаться исходя из приоритетности:

— норм международного права над нормами национального российского законодательства;

— норм Конституции Российской Федерации над всем остальным отечественным законодательством;

— норм Федерального закона «Об исполнительном производстве» над другими правовыми актами в сфере исполнительных правоотношений;

в) участники процесса исполнения судебного постановления обязаны подчиняться закону и все свои действия согласовывать с действующим законодательством под угрозой применения к ним мер юридической ответственности, установленных:

— УК РФ;

— КоАП РФ;

— Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих»;

— ДУ ВС РФ;

— другими актами;

г) применение ответственности за нарушение процесса исполнения исполнительных документов неотвратимо;

д) соответствие закону действий командира воинской части, совершаемых в процессе исполнения исполнительных документов;

е) применение аналогии права в процессе исполнения судебного постановления возможно лишь при отсутствии соответствующей правовой нормы, регулирующей возникшие в ходе исполнительного производства правоотношения, и подразумевает действия командира воинской части исходя из общих принципов исполнительного права.

Основными требованиями законности, проявляющимися в условиях демократических политических и правовых режимов, распространяющимися и на сферу деятельности военных организаций и воинских должностных лиц по исполнению судебных постановлений, являются:

— всеобщность права, т. е. необходимость развитого, совершенного законодательства — такого, при котором все общественные отношения, нуждающиеся в юридическом опосредовании, регулируются законом, а не произволом, усмотрением, чьей-либо прихотью. В законодательстве нет таких существенных пробелов и таких несовершенств, которые бы давали возможность для произвольных действий;

— верховенство конституции и закона, т. е. подчиненность всех иных нормативных и индивидуальных актов действующим законам, а всех законов и других актов государственных органов — Конституции Российской Федерации;

— равенство всех перед законом, предъявление всем участникам общественных отношений одинаковых требований, отсутствие у кого-либо привилегий;

— наличие социальных и юридических механизмов, обеспечивающих реализацию права (строжайшее соблюдение и исполнение обязанностей, беспрепятственные возможности для использования субъективных прав);

— гарантированное, «качественное» применение права, активная и решительная борьба с правонарушениями, неотвратимость юридической ответственности для всех, кто нарушил закон;

— стабильность, устойчивость правопорядка, эффективная работа всего механизма правового регулирования¹⁰⁸.

Принцип императивности в деятельности по исполнению судебных постановлений вытекает из законодательного правила о том, что вступившие в законную силу судебные постановления, а также требования судебных приставов-исполнителей являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации (ст. 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», п. 2 ст. 13 ГПК РФ; ст. 6 Федерального закона «Об исполнительном производстве»).

Принцип сочетания добровольности исполнения судебного постановления с возможностью применения мер принудительного исполнения означает, что исполнение судебного постановления может быть как добровольным, так и принудительным. В первом случае должник в лице соответствующего органа военного управления, командира (начальника) самостоятельно, без постороннего вмешательства исполняет вступившее в законную силу судебное постановление либо выданный на основании этого постановления исполнительный документ. Сроки для исполнения решений судов по делам, вытекающим из публичных правоотношений, определены в ст. 8 Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-I и в ч. 3 ст. 258 ГПК РФ. В суд и гражданину должно быть сообщено об исполнении решения суда не позднее чем в течение месяца со дня получения решения, если в самом решении не установлен иной срок (например, ст.ст. 211 и 212 ГПК РФ предусматривают случаи немедленного исполнения). Решение исполняется по правилам, указанным в ч. 2 ст. 206 ГПК РФ. В случае если указанные действия могут быть совершены только ответчиком, суд устанавливает в решении срок, в течение которого решение суда должно быть исполнено. Решение суда, обязывающее организацию или коллегиальный орган совершить определенные действия (исполнить решение суда), не связанные с передачей имущества или денежных сумм, исполняется их руково-

¹⁰⁸ Алексеев С.С. Общая теория права. М., 2009. С 159.

дителем в установленный срок. В случае неисполнения решения без уважительных причин суд, принявший решение, либо судебный пристав-исполнитель применяют в отношении руководителя организации или руководителя коллегиального органа меры, предусмотренные федеральным законом.

Во втором случае должник исполняет судебное постановление в соответствии с требованиями законодательства об исполнительном производстве с момента поступления к нему копии постановления о возбуждении исполнительного производства. В соответствии с п. 12 ст. 30 Федерального закона «Об исполнительном производстве» срок для добровольного исполнения не может превышать пяти дней со дня получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства. Если в исполнительном документе указан срок исполнения, то срок для добровольного исполнения определяется в соответствии со сроком, указанным в исполнительном документе. Если же исполнительным документом предусмотрено немедленное исполнение содержащихся в нем требований, то их исполнение должно быть начато не позднее первого рабочего дня после дня поступления исполнительного документа в воинскую часть (например, содержащееся в исполнительном документе требование о восстановлении на работе незаконно уволенного или переведенного работника должно быть исполнено не позднее первого рабочего дня после дня поступления исполнительного документа в подразделение судебных приставов).

Принимая во внимание, что основой принудительного исполнения судебного постановления выступает метод принуждения, в исполнительном производстве речь идет лишь об одном виде физического принуждения, а именно направленного на материальную сферу должника, но ни в коем случае не о непосредственном воздействии на личность (ко второму виду физического принуждения в теории права относят телесные наказания, лишение свободы и другие меры, непосредственно направленные на личность)¹⁰⁹.

Принцип приоритетности защиты и восстановления прав и свобод военнослужащих, уважения их чести и достоинства при совершении исполнительных действий означает, что главным результатом в деятельности воинских должностных лиц по исполнению судебных постановлений должны быть восстановление и реализация законных прав военнослужащих. Это требование вытекает из конституционных положений о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ч. 1 ст. 2 Конституции Российской Федерации); права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции Российской Федерации).

В процессе исполнения судебного постановления командир воинской части обязан не допускать в своей деятельности ущемления прав и охраняемых законом интересов военнослужащих, в отношении которых вынесены судебные постановления. Ни в коей мере нельзя умалять достоинство личности военнослужащего, унижать его.

В соответствии со ст. 21 Конституции Российской Федерации достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Достоинство любого человека подлежит защите независимо от его действительной социальной ценности. Каждый человек имеет право на уважение окружающих. Никакие обстоятельства не могут служить основанием для умаления достоинства личности. Честь и достоинство, являясь непреходящими ценностями человеческого общества, присущи человеку как существу общественному на протяжении всей истории его существования¹¹⁰.

Развитие личности невозможно без признания человека высшей социальной ценностью, которая и определяет необходимость сохранения его чести и достоинства.

¹⁰⁹ Исаенкова О.В. История исполнения судебных актов в России: основные этапы // Исполнительное право. 2008. № 3.

¹¹⁰ Власов А.А. Проблемы судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации. М., 2000. С. 7.

Одним из важнейших признаков и принципов демократии является уважение к правам, чести и достоинству личности. В то же время развитие человека, строящего свою жизнь на основе высших нравственных ценностей — добра, справедливости, чести, совести, достоинства, возможно лишь в условиях подлинного уважения самой личности, т. е. уважения ее прав, чести, достоинства.

В отношении судебных постановлений, которыми на соответствующих командиров (начальников) возлагается обязанность совершить в отношении взыскателя-военнослужащего или гражданина, уволенного с военной службы, определенные действия, связанные с передачей имущества (например, предоставить жилое помещение, произвести денежные выплаты и т. п.), важнейшее значение имеет принцип *достаточности финансовых и иных материальных средств для исполнения судебного постановления*. Анализ правоприменительной практики показывает, что недостаточность финансовых и материальных средств нередко становится причиной длительного неисполнения судебных постановлений в Вооруженных Силах Российской Федерации. Однако их отсутствие не может служить оправданием бездеятельности соответствующего командира. Он обязан принимать исчерпывающие меры¹¹¹ к исполнению судебного постановления, в частности в случае отсутствия достаточных средств для этих целей направить соответствующее ходатайство вышестоящему командиру (начальнику). Повышению исполнимости судебных постановлений с точки зрения рассматриваемого принципа могло бы служить создание в соответствующих органах военного управления резерва жилых помещений, резерва денежных средств, предназначенных для исполнения судебных постановлений.

Принцип комплексного использования сил и средств при исполнении судебного постановления требует от органов военного управления и воинских должностных лиц умелого применения всего арсенала средств военного управления, под которым понимается целенаправленное управленческое воздействие на Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы по непосредственному руководству их жизнью, бытом и боевой деятельностью в интересах успешного и эффективного решения поставленных перед ними учебных, учебно-боевых и боевых задач военными методами и средствами¹¹². К таким средствам (в науке административного права они получили название административно-правовых средств)¹¹³ относятся: издание актов военного управления¹¹⁴; осуществление постоянного контроля и проверки исполнения принятых управленческих решений; своевременное направление ходатайств в вышестоящий орган военного управления об оказании помощи в исполнении судебных актов; применение мер юридической ответственности к лицам, виновным в ненадлежащем исполнении предписаний, изложенных в судебном постановлении; налаживание тесного, конструктивно-взаимодействия с другими участниками исполнительного производства.

Принцип тесного сотрудничества и взаимодействия органов военного управления с иными участниками исполнительного производства (с другими органами военного управления и воинскими должностными лицами; судебными приставами; с судом; органами прокуратуры и др.) выступает в качестве самостоятельного принципа деятельности по исполнению судебных постановлений. Так, например, командир вправе обратиться в суд с просьбой о разъяснении судебного постановле-

¹¹¹ См. п. 32 приказа министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Инструкции о порядке организации в Вооруженных Силах Российской Федерации работы по представлению интересов Министерства обороны Российской Федерации, органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации в судах» от 4 октября 2008 г. № 500.

¹¹² Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учеб. М., 2008. С. 79.

¹¹³ Административное право: учеб. / под ред. Л.Л. Попова. М., 2005.

¹¹⁴ Под *актом военного управления* понимается выраженное на основе и во исполнение закона в пределах компетенции органа военного управления государственно-властное предписание (распоряжение, повеление, установление), направленное на регулирование отношений в процессе организации военного управления, жизни, быта и деятельности войск (Военное право: учеб. / под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. М., 2004. С. 16).

ния (ст. 202 ГПК РФ), об отсрочке или рассрочке исполнения решения суда, изменении способа и порядка его исполнения (ст. 203 ГПК РФ). При отсутствии должного реагирования квартирно-эксплуатационных органов на ходатайство о выделении жилого помещения для его предоставления военнослужащему во исполнение судебного постановления весьма эффективным средством может быть обращение командира (начальника) в органы военной прокуратуры с информацией о таком бездействии.

Принцип неотвратимости ответственности за неисполнение судебного постановления выступает в качестве важнейшего принципа деятельности по исполнению судебных постановлений. Юридическая ответственность представляет собой государственное принуждение к исполнению требований права; это правоотношение, каждая из сторон которого обязана отвечать за свои поступки перед другими сторонами¹¹⁵. Юридическая ответственность предполагает обязанность правонарушителя претерпеть меры государственного принуждения, порицающие его виновно совершенное противоправное деяние и заключающиеся в лишениях личного или имущественного характера. В данном смысле юридическая ответственность, с одной стороны, выступает как средство наказания, кары виновного, а с другой стороны, несет воспитательную нагрузку, стимулируя поведение как самого правонарушителя, так и других лиц¹¹⁶. Предупреждая субъектов исполнительного производства от совершения противоправных деяний, юридическая ответственность преследует две цели: охранительную, посредством которой ограждает военнослужащего-вызкателя от нежелательных ситуаций, связанных с нарушением порядка исполнения принятого в его интересах судебного постановления, и стимулирующую, посредством которой поощряет правомерное поведение субъектов исполнительного производства, прежде всего соответствующих должностных лиц.

Твердое и последовательное воплощение указанных принципов в повседневную деятельность органов военного управления и воинских должностных лиц служит укреплению правовых начал в функционировании военной организации государства, будет способствовать идеалам борьбы за право. Как справедливо утверждает видный отечественный теоретик права С.С. Алексеев, «главное, что предопределяет необходимость последовательной борьбы за право в современных условиях, заключается в том, что ему, праву, и в особенности праву, которое должно служить человеку, противостоят могущественные силы. Силы... антиправовые по своей сути, то есть такие, для которых право представляет собой ненужное и даже вредное явление»¹¹⁷.

Правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в целях противодействия терроризму

Кукушкина З.С., научный сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквигас»

Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ установил правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом.

В борьбе с терроризмом Вооруженные Силы Российской Федерации могут применяться для (ст. 6): пресечения полетов воздушных судов, используемых для совершения террористического акта либо захваченных террористами; пресечения террористических актов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации, на объектах морской производственной деятельности, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, а также для обеспечения безо-

пасности национального морского судоходства; участия в проведении контртеррористической операции в порядке пресечения международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

В соответствии со ст.ст. 7 и 8 названного Закона Вооруженные Силы Российской Федерации в целях пресечения террористического акта вправе применять оружие и боевую технику в отношении воздушного судна, морских или речных судов вплоть до их уничтожения.

Федеральный закон «О противодействии терроризму» дает понятие контртеррористической операции, под которой понимается комплекс специальных оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта (п. 5 ст. 3).

Данный Закон устанавливает, что Вооруженные Силы Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации осуществляют пресечение международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации посредством: применения вооружения с территории Российской Федерации против находящихся за ее пределами террористов и (или) их баз; использования формирований Вооруженных Сил Российской Федерации для выполнения задач по пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации.

Формой применения Вооруженных Сил Российской Федерации являются совместные специальные операции — во внутренних вооруженных конфликтах; контртеррористические операции — при участии в борьбе с терроризмом в соответствии с федеральным законодательством.

Террористические акты могут не только быть спровоцированы отдельными группами, но и, как показали события 2004—2007 г., являться частью государственной политики отдельных стран, как подчеркнул в июне 2007 г. В.В. Путин¹¹⁸.

Международные нормы и национальное законодательство различных государств в вопросах применения военных сил при противодействии терроризму не всегда совпадают. Так, в документах ООН террористический акт и вооруженное нападение сопоставляются. В резолюциях 1368 (2001) и 1373 (2001) Совет Безопасности ООН подтвердил, что любой акт международного терроризма представляет собой угрозу для международного мира и безопасности, а государствам принадлежит неотъемлемое право на индивидуальную и коллективную самооборону, признанное в Уставе ООН. Следовательно, по мнению Ю.С. Горбунова, Совет Безопасности ООН приравнял международный террористический акт к вооруженному нападению на государство в смысле ст. 51 Устава ООН, подтвердив тем самым право на самооборону при нападении негосударственного субъекта. В Резолюции ES-10/15 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 июля 2004 г. указывается, что все государства имеют право и обязанность принимать, согласно международному праву и международному гуманитарному праву, меры по борьбе со смертоносными актами насилия, направленными против их гражданского населения, в целях защиты жизни их граждан. Государство, являющееся объектом угрозы, в соответствии с давно установившейся нормой международного права, может предпринять военные действия, если угроза является непосредственной, никакие другие средства не позволяют устранить ее, а действия соразмерны угрозе. Таким образом, при противодействии терроризму государство вправе и обязано в рамках самообороны, в смысле ст. 51 Устава ООН, применить военные действия в целях защиты своих граждан, если угроза нападения является непосредственной, а превентивные меры относятся к исключительной компетенции Совета Безопасности ООН¹¹⁹.

Тем не менее, например, в США еще задолго до событий 11 сентября 2001 г. был принят ряд постановлений, допускающих вторжение в пределы территорий иностран-

¹¹⁵ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М., 1984. С. 232.

¹¹⁶ Военное право: учеб. / под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. С. 352.

¹¹⁷ Алексеев С.С. Тайна и сила права. Наука права: новые подходы и идеи. Право в жизни и судьбе людей. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 167.

¹¹⁸ Леншин С.И. Терроризм как внутренняя угроза военной безопасности Российской Федерации // Рос. военно-правовой сб. 2007. № 10. С. 226—227.

¹¹⁹ Горбунов Ю.С. Терроризм и правовое регулирование противодействия ему: моногр. М., 2008. С. 439—440.

ных государств в целях захвата террористов, а также применение вооруженных сил США против государств, где находятся террористы. Президент США в необходимых случаях без согласования с конгрессом может принимать решения об использовании вооруженных сил за пределами национальных границ. После событий 11 сентября 2001 г. конгресс США принял резолюцию J.R. 23 «О санкционировании применения вооруженных сил США», имеющую силу закона, в соответствии с которой президенту США предоставлено право использовать всю необходимую военную силу против государств, организаций или отдельных лиц, которые спланировали и осуществили теракты, а также предоставили убежище террористам. Это решение практически сняло все правовые ограничения на масштабы и формы применения американских вооруженных сил властию президента. Более того, согласно Своду законов США (Титул 10, разд. 1453, п. 167) вооруженным силам США предоставлено право осуществлять «рейды возмездия» против государств, поддерживающих международный терроризм, в целях их наказания или предупреждения терактов. Примерами таких акций являются: налет самолетов ВВС США на Ливию в 1986 г., удары крылатыми ракетами ВМС США по базам исламских боевиков в Афганистане и Судане в 1998 г. и др.

Уничтожение (как профилактическая, упреждающая, превентивная и (или) ответная мера) находящихся на территориях других государств террористов и их баз, в том числе в связи с приведением в исполнение заочно вынесенных приговоров, кроме США, осуществляется Израилем, Турцией, Перу и некоторыми другими государствами.

В 2002 г. США провозгласили стратегическую доктрину, предусматривающую реализацию превентивных мер (хотя в самой доктрине используется термин «упреждающая самооборона») в отношении террористов и поддерживающих их стран: США, исходя из права на самооборону, будут «принимать меры в отношении зреющих угроз еще до того, как они окончательно сформируются». Первоначально такой подход признавался большинством стран как противоречащий общепринятым нормам международного права, зафиксированным в Уставе ООН. Спустя три года в результате осознания появившейся новой глобальной угрозы со стороны терроризма реакция на такой подход стала намного сдержаннее, что позволило начать операции в Ираке и Ливане. Как полагает Г. Киссинджер, «ответственные государства» должны будут понять и смириться с тем, что США могут нанести превентивные вооруженные удары по странам — спонсорам международного терроризма, если их деятельность в ядерной области начнет приобретать все более угрожающий характер¹²⁰.

По оценкам Ю.С. Горбунова, «в настоящее время сложилась устойчивая практика, санкционируемая национальным правом, совершения (нанесения) как упреждающих, так и превентивных вооруженных ударов, в том числе вне рамок санкционирования Совета Безопасности ООН, в форме: нанесения ракетно-бомбовых ударов по объектам, находящимся на территории суверенных государств, и проведения там силовых вооруженных акций по захвату или уничтожению террористов; правомерной и неправомерной, с позиций международного права, военной оккупации территории иностранных государств»¹²¹.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что национальное законодательство США и практика применения военной силы не соответствуют Уставу ООН, который разрешает государствам применять только самооборонные меры в ответ на вооруженное нападение, а превентивные меры (действия в отношении угрозы, не являющейся непосредственной или близкой) относит к исключительной компетенции Совета Безопасности ООН. «Позволить кому-либо одному предпринять такие действия — значит позволить это делать всем»¹²². По мнению Ю.С. Горбунова, такой подход представляется вполне оправданным с правовой точки зрения¹²³.

В настоящее время законодательство Российской Федерации позволяет использовать ее Вооруженные Силы за рубежом. В соответствии с новой редакцией ч. 1

ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» (в редакции Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ) Президент Российской Федерации принимает в установленном порядке решение об использовании за пределами Российской Федерации формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, осуществляемой против Российской Федерации либо российских граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих в Российской Федерации.

Статьей 102 Конституции Российской Федерации решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории России отнесено к ведению Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Своим решением от 7 июля 2006 г. Совет Федерации разрешил Президенту Российской Федерации использовать формирования Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделения специального назначения за пределами страны в целях пресечения международной террористической деятельности на период решения задач устранения угрозы осуществления за рубежом террористических актов против Российской Федерации либо российских граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих в Российской Федерации. В связи с этим 28 марта 2006 г. заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — министр обороны Российской Федерации С.Б. Иванов на пресс-конференции заявил: «Россия всегда считала и считает, и будет считать, что у нас есть право на превентивный удар, естественно, без использования оружия массового уничтожения — мы все время это отдельно подчеркиваем — в том случае, если мы будем четко, на 100 процентов знать, что в том или ином регионе мира готовится, например, крупная террористическая акция против российских граждан, российских объектов и так далее. Это право теперь уже закреплено и в законе, недавно принятом Думой, который разрешает, официально разрешает использование Вооруженных Сил вне пределов национальной территории для борьбы с терроризмом. Это право мы у себя обязательно оставим. А пользоваться им будем, естественно, аккуратно, но — больно»¹²⁴.

Грузинский вооруженный конфликт способствовал активизации террористических бандгрупп, что свидетельствует о необходимости дальнейшего развития не только норм международного права, но и национального законодательства в сфере защиты национальной безопасности. На Северном Кавказе не прекращаются нападения на представителей органов власти, сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих и мирных жителей. Бандиты продолжают планировать террористические акции, большинство из которых были пресечены в ходе адресных спецопераций упреждающего характера, проведенных в Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии и Чеченской Республике. О том, что обстановка в сфере безопасности остается сложной, свидетельствуют заявления руководителей спецслужб России.

Директор ФСБ России, председатель Национального антитеррористического комитета (НАК) А. Бортников на совещании с руководителями антитеррористических комиссий субъектов Российской Федерации Приволжского федерального округа (ПФО) и членами Государственной Пограничной комиссии в Нижнем Новгороде сообщил, что 20 августа 2008 г. в Республике Башкортостан была пресечена преступная деятельность группы лиц, являющихся членами «Булгарского джамаата», которые готовились к совершению масштабных терактов. Он также добавил, что в условиях обострения оперативной обстановки, связанной с нападением вооруженных сил Грузии на населенные пункты Южной Осетии и на российских миротворцев, существенно возросла разведывательная и диверсионная активность грузинских спецслужб. Кроме того, главари бандгрупп, в том числе члены «Аль-Каиды», планируют воспользоваться осложнением ситуации на южных рубежах страны для подготовки терактов¹²⁵.

Заместитель начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации генерал-полковник А. Ноговицын заявил, что с 13 августа по 1 сентября военно-транспортная авиация США перебросила в Грузию более 1 200 тонн грузов, в том числе и военных. По оценке генерала, «руководство Грузии, опираясь на под-

¹²⁰ Горбунов Ю.С. Указ. соч. С. 436.

¹²¹ Горбунов Ю.С. Указ. соч. С. 434—436.

¹²² Документ ООН А/59/565, пп. 188—191.

¹²³ Горбунов Ю.С. Указ. соч. С. 439—441.

¹²⁴ Журавель В.П. Хронограф терроризма и антитеррора (11 сентября 2001 г. — 11 сентября 2006 г.). М., 2007. С. 201.

¹²⁵ Пограничный заслон // Рос. газ. 2008. 29 авг.

держку стран НАТО, в первую очередь США, продолжает проводить мероприятия по восстановлению сил и систем управления войсками». По его словам, не прекращается подготовка диверсионно-террористических актов на территориях Абхазии и Южной Осетии.

Руководитель пресс-службы погрануправления ФСБ России по Северной Осетии А. Солод подтвердил, что в режимной зоне — от Северного портала Рокского тоннеля, соединяющего Россию с Южной Осетией, до пункта пропуска «Нижний Замарок», — пограничники вместе с саперами обнаружили несколько схронов оружия и боеприпасов, брошенных или спрятанных грузинскими спецподразделениями, в которых оружие и военное снаряжение в основном иностранного производства¹²⁶.

По мнению Ю.С. Горбунова, отправной точкой для совершенствования универсальной международно-правовой базы самооборонных мер в отношении террористических угроз, в том числе упреждающего характера, может послужить принцип, заключающийся, в частности, в том, что каждое государство-член обязано воздерживаться от организации подстрекательства, оказания помощи или участия в террористических актах в другом государстве или от потворствования организационной деятельности в пределах своей территории, направленной на совершение таких актов. Данный принцип провозглашен в Декларации Генеральной Ассамблеи ООН, в резолюции Совета Безопасности ООН 1189 от 13 августа 1998 г., подтвержден в резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности ООН, инкорпорирован в национальную правовую систему путем принятия Указа Президента Российской Федерации «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 года» от 10 января 2002 г. № 6¹²⁷.

Как показывает отечественный исследователь В.С. Котляр, из ст. 2 и других положений Устава ООН видно, что обязательство государств — членов ООН воздерживаться от угрозы силой или ее применения не носит абсолютного характера, а ограничивается случаями, когда речь идет о применении силы или угрозе ею против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства или каким-либо другим образом в целях, несовместимых с целями ООН. Следовательно, Устав ООН различает законные случаи применения государствами силы в своих международных отношениях (когда применение силы совместимо с целями ООН) и незаконные (когда оно несовместимо с этими целями). В самом Уставе ООН термины «законное применение силы» и применение силы «незаконное» не используются, однако они введены в оборот ряда резолюций и деклараций, принятых Генеральной Ассамблеей ООН. Именно эта терминология использована, например, в Декларации 1970 г. 2625 (XXV) о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН¹²⁸, в преамбуле Резолюции от 14 декабря 1974 г. об определении агрессии и в ее ст. 6, в Декларации 1987 г. об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях (п. I-III-2-а)¹²⁹.

Следует подчеркнуть, что резолюция 1373 (2001) впервые квалифицировала акты международного терроризма как угрозу международному миру и безопасности и «перевела» тем самым антитеррористическое сотрудничество под обязательную к исполнению для всех государств гл. VII Устава ООН. По оценке многих исследователей¹³⁰, эта квалификация терроризма повлекла за собой юридические последствия: отныне все меры, осуществляемые на национальном, региональном и универсальном уровнях по пресечению внешней политики международного терроризма, осуществ-

ляются под эгидой ООН, и несоблюдение принятых мер может повлечь за собой санкции Совета Безопасности ООН. Однако, по мнению Ю.С. Горбунова, «...как это предусмотрено статьей 51 указанной главы, каждое государство при соблюдении указанных выше условий имеет право на индивидуальную или коллективную самооборону»¹³¹.

Поскольку международный террористический акт приравнен ООН к вооруженному нападению, то, на наш взгляд, требуется унификация в этом вопросе международных норм, а также национального законодательства России.

Кроме того, сопоставление террористического акта и вооруженного нападения в документах ООН, стратегическая доктрина США, политика двойных стандартов в отношении России являются основанием для изменения механизма использования воинских контингентов в операциях по поддержанию мира. В интервью телекомпании «Евроныюз» Д. Медведев предложил остальному миру, вместо того, чтобы «сыпать» в адрес Москвы критические замечания и предупреждения, задуматься совсем о другом: «После соответствующих актов признания на самом деле нам всем необходимо задуматься над архитектурной безопасностью, которая будет существовать в нашем сложном мире в ближайшие годы. И для меня совершенно очевидно, что события, начавшиеся после грузинской агрессии 8 августа текущего года, ставят этот вопрос в полный рост в повестку дня. Прежняя архитектура безопасности доказала свою неэффективность»¹³².

На традиционной Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2009 г., по оценкам экспертов, было «услышано» заявление В.В. Путина, сделанное им два года назад, о том, что однополярному миру пришел конец и нужно совместно реконструировать будущий мировой порядок, а не строить его по западному шаблону. Два года назад В.В. Путин в Мюнхене резко критиковал США за односторонность и эгоцентризм внешней политики. Новый вице-президент США Байден призвал к теснейшему сотрудничеству России с Евросоюзом при построении этого нового мирового порядка. Вашингтон обещал в преддверии важных внешнеполитических решений впредь советоваться, а затем сотрудничать с тем же Евросоюзом и Россией¹³³.

Правовые основания применения Вооруженных Сил Российской Федерации в целях отражения агрессии

Кукушкина К.С., научный сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

В настоящее время созданы правовые основания применения Вооруженных Сил Российской Федерации во всех видах военных конфликтов, но в то же время эта правовая регламентация является недостаточной. Это наглядно проявилось во время событий августа 2008 г. при нападении Грузии на Южную Осетию.

Основы и организация обороны Российской Федерации, силы и средства, привлекаемые для обороны, а также другие нормы, касающиеся обороны, определены в Федеральном законе «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (в редакции от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ, с последующими изменениями и дополнениями), в соответствии с которым оборона — это система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Вооруженные Силы Российской Федерации создаются в целях обороны. Под Вооруженными Силами Российской Федерации понимается государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации.

Вооруженные Силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами,

¹²⁶ Федосенко В. Переагрузка // Рос. газ. 2008. 3 сент.

¹²⁷ Горбунов Ю.С. Указ. соч. С. 441.

¹²⁸ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН. 25-я сессия. Дополнение № 28 (А/8028). С. 153.

¹²⁹ Котляр В.С. Международное право и современные стратегические концепции США и НАТО: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007. С. 16.

¹³⁰ Об эффективности правового обеспечения борьбы с международным терроризмом // Организационно-правовые вопросы борьбы с терроризмом / Т.Я. Хабриева [и др.]; сост. В.Л. Шульц. М., 2006. С. 199.

¹³¹ Горбунов Ю.С. Указ. соч. С. 441—442.

¹³² Печально, но не фатально // Рос. газ. 2008. 3 сент.

¹³³ Рар А. «Холодная война» закончена // Рос. газ. 2009. 11 фев.

федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. Часть состава Вооруженных Сил Российской Федерации может входить в объединенные вооруженные силы или находиться под объединенным командованием в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

В ст. 3 Федерального конституционного закона «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ дается определение агрессии: в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.

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: 1) вторжение или нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на территорию Российской Федерации, любая военная оккупация территории Российской Федерации, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, либо любая аннексия территории Российской Федерации или ее части с применением вооруженной силы; 2) бомбардировка вооруженными силами иностранного государства (группы государств) территории Российской Федерации или применение любого оружия иностранным государством (группой государств) против Российской Федерации; 3) блокада портов или берегов Российской Федерации вооруженными силами иностранного государства (группы государств); 4) нападение вооруженных сил иностранного государства (группы государств) на Вооруженные Силы Российской Федерации или другие войска независимо от места их дислокации; 5) действия иностранного государства (группы государств), позволяющего (позволяющих) использовать свою территорию другому государству (группе государств) для совершения акта агрессии против Российской Федерации; 6) 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 выше 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.

Непосредственной угрозой агрессии против Российской Федерации могут признаваться действия иностранного государства (группы государств), совершенные в нарушение Устава ООН, общепризнанных принципов и норм международного права и непосредственно указывающие на подготовку к совершению акта агрессии против Российской Федерации, включая объявление войны Российской Федерации.

Как акт агрессии российскими политиками и юристами оценивается нападение Грузии на Южную Осетию в ночь на 8 августа 2008 г. Боевой целью грузинских войск были определены мирное население (среди которого более 80 % — граждане Российской Федерации) и гражданские объекты (прежде всего, столица Южной Осетии — Цхинвали). При этом, как подчеркивает В.А. Батырь, грузинские миротворцы расстреливали российских миротворцев, с которыми ранее несли службу на постах, что свидетельствует о вероломстве. Об изощренности намерений грузинской стороны свидетельствует и то, что боевые действия были начаты в день (точнее — в ночь) открытия Олимпийских игр в Пекине¹³⁴.

Статья 37 Дополнительного протокола к Женевским Конвенциям от 12 августа 1949 г., касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (протокол 1) запрещает убивать, наносить ранения или брать в плен противника, прибегая к вероломству. В данном протоколе под вероломством понимаются действия,

¹³⁴ Батырь В.А. Вооруженный конфликт в Южной Осетии и Абхазии как новый вид вооруженных конфликтов XXI века // Рос. военно-правовой сб. 2009. № 12. С. 299.

направленные на то, чтобы вызвать доверие противника и заставить его поверить, что он имеет право на защиту или обязан предоставить такую защиту согласно нормам международного права, применяемого в период вооруженных конфликтов, в целях обмана такого доверия.

Расстрел российских миротворцев грузинскими миротворцами, с которыми они ранее несли службу на постах, является не чем иным, как вероломством, поскольку статус миротворцев не предоставляет кому-либо полномочий на принятие силовых мер в отношении них. Силы по поддержанию мира вооружены легким оборонительным оружием, личный состав этих сил вправе применять его только в случае крайней необходимости и только в целях самообороны. Самооборона в данном случае рассматривается как «сопротивление любым попыткам помешать насильственными средствами силам ООН выполнить их обязанности в соответствии с мандатом, полученным ими от Совета Безопасности ООН»¹³⁵. В данной ситуации российские миротворцы были вынуждены применять оружие в целях самообороны.

Статус миротворцев предусматривает право на защиту. В Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (9 декабря 1994 г.)¹³⁶ определено, что персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал, их материально-технические средства и помещения не должны становиться объектом нападения или любых действий, препятствующих выполнению этим персоналом своего мандата. Государства-участники принимают все надлежащие меры в целях обеспечения безопасности и защиты персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (ст. 7).

Поскольку военный и полицейский компоненты операции Организации Объединенных Наций и их наземные, водные и воздушные транспортные средства имеют отличительное обозначение, а весь персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал имеет при себе надлежащие документы, удостоверяющие личность (ст. 3 указанной Конвенции), то действия Грузии можно рассматривать как «симулирование обладания статусом, предоставляющим защиту, путем использования знаков, эмблем или форменной одежды Организации Объединенных Наций».

Грузией были нарушены нормы международного права, так как российские миротворцы находились в зоне конфликта на законных основаниях. Применение силы со стороны Грузии явилось нарушением как Московского соглашения «О прекращении огня и разъединения сил» от 14 мая 1994 г., так и соответствующих резолюций Совета Безопасности ООН, относящихся к мандату Миссии ООН по наблюдению в Грузии (МООННГ).

Проявлением агрессии, в соответствии с Федеральным конституционным законом «О военном положении» и нормами международного права, с грузинской стороны в отношении Российской Федерации являлись: применение силы в отношении российских граждан на территории Южной Осетии; нападение на российских военных служащих, находившихся в зоне конфликта на законных основаниях; нападение на российские военные объекты (воздушные и морские суда, места дислокации войск); засылка вооруженных банд, групп, наемников, которые осуществляли акты применения вооруженной силы против Российской Федерации¹³⁷.

Кроме того, Россия обеспечила своим соотечественникам за пределами страны защиту и покровительство, которые им гарантирует ст. 61 Конституции Российской Федерации и п. 5 ст. 14 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ.

¹³⁵ Батырь В.А. Указ. соч. С. 297.

¹³⁶ Конвенция вступила в силу 15 января 1999 г. От имени Российской Федерации Конвенция подписана 26 сентября 1995 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Федеральным законом от 16 апреля 2001 г. № 42-ФЗ. Участниками Конвенции, в частности, являются Великобритания, Германия, Дания, Испания, Норвегия, Украина, Швеция, Япония.

¹³⁷ Батырь В.А. Указ. соч. С. 303.

Российская Федерация применила вооруженную силу в соответствии со своим неизбывным правом на индивидуальную самооборону. Право использования вооруженных сил для самообороны возникает у государства в случае вооруженного нападения на него и действует до тех пор, пока Совет Безопасности ООН не примет мер, необходимых для поддержания мира (ст. 51 Устава ООН).

По мнению А.В. Кудашкина, «вооруженный конфликт, инициированный Грузией против Южной Осетии, и трагика хода боевых действий и их последствий со стороны западных политиков и политологов, утверждающих о «неадекватности применения силы со стороны России в отношении грузинских вооруженных сил», в очередной раз поставили вопрос о проникновении права в сам ход боевых действий (принятие решений на применение вооруженной силы, ведение боевых действий, применение войскового оружия и вооружения и т. д.)... Положения военной науки, характеризующие виды и способы ведения боевых действий, олицетворяющие уровень развития военного искусства, конечно же, должны быть засекречены. Однако общие правила ведения боевых действий вне зависимости от вида и интенсивности конфликта должны быть унифицированы... Несомненно то, что деятельность вооруженных сил должна быть урегулирована, должны быть определены рамки этой деятельности, их статус... По нашему мнению, военные методы решения задач военной безопасности также подлежат правовому регулированию, причем исключительно в императивной, а не в диспозитивной форме»¹³⁸.

Ситуация, в которой России пришлось самостоятельно принимать решение о принуждении Грузии к миру, так как Совет Безопасности ООН не принял решения о пресечении агрессии со стороны Грузии, политика двойных стандартов западных стран и США в отношении Российской Федерации по вопросу применения военной силы и признания независимости Южной Осетии и Абхазии, необходимость России доказывать правомерность своих действий и право на самооборону, на наш взгляд, являются основаниями того, чтобы признать недостаточной международную правовую регламентацию применения вооруженных сил в целях обороны Российской Федерации, а также необходимость регламентации применения военной силы за рубежом в национальном российском праве.

Понятие и сущность гражданского контроля над вооруженными силами

Мионов О.И., научный сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

О необходимости гражданского контроля над вооруженными силами говорится достаточно много в современной прессе. Как отмечается в Обосновании необходимости принятия федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации», «установление стабильных и эффективных форм демократического гражданского контроля в военной области является одним из важнейших компонентов военной реформы, к осуществлению которой подошла наша страна. Идея гражданского контроля назрела и встречает поддержку как в политических, так и в военных кругах»¹³⁹. В то же время в военном праве до сих пор нет специальных диссертационных исследований на эту тему. Не уделяется внимание этой теме и в литературе, посвященной истории государства и права зарубежных стран. При этом, для целей формирования современ-

¹³⁸ Кудашкин А.В. Защита национальных интересов России силами и средствами вооруженной борьбы: теория и практика правового обеспечения // Рос. военно-правовой сб. 2009. № 12. С. 398.

¹³⁹ Проект федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации» внесен депутатами Государственной Думы А.Г. Арбатовым, Н.М. Безбородовым, Э.А. Воробьевым, Е.А. Зеленовым, Е.Г. Зяблицевым и депутатами Государственной Думы второго созыва Л.Я. Рохлиным, М.С. Сурковым, А.И. Ярошенко, 30 ноября 2000 г. принят к рассмотрению протоколом заседания Совета Государственной Думы.

ной системы гражданского контроля над Вооруженными Силами в нашей стране особенно интересен именно опыт стран Восточной Европы, где условия реформирования вооруженных сил были во многом схожими с нашими современными условиями.

Изучение опыта создания системы гражданского контроля над вооруженными силами в странах Восточной Европы конца XX в. может быть полезным, так как позволит выявить определенные тенденции такого развития, факторы, оказывающие на него влияние, и может предостеречь от повторения ошибок.

В демократическом государстве власть должна находиться под контролем общества. Как справедливо отмечает А.Д. Керимов, «все без исключения государственные, но в первую очередь исполнительно-распорядительные структуры должны быть поставлены под контроль общественности. Однако нельзя не учитывать тот факт, что общественный контроль обычно оказывается малоэффективным. В этой связи целесообразно всячески развивать систему самоконтроля власти. Здесь первостепенное значение приобретает соответствующая деятельность парламентов...»¹⁴⁰. В проекте федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации» содержится следующее определение понятия «гражданский контроль»: «Гражданский контроль над военной организацией и деятельностью есть система установлений, государственных и общественных институтов, а также осуществляемых ими мер, обеспечивающая законность и целесообразность функционирования военной организации Российской Федерации, соответствие ее деятельности Конституции Российской Федерации, федеральным законам, включая Федеральный закон «О федеральном бюджете Российской Федерации», иным законодательным актам, указам и распоряжениям Верховного Главнокомандующего, основным направлениям военной политики и военной доктрины, концепциям и планам военного строительства, федеральным государственным программам вооружения и развития оборонно-промышленного комплекса, концепции военной реформы и международным договорам в области обороны и безопасности».

Вместе с тем, данное определение вряд ли позволит нам понять сущность гражданского контроля над вооруженными силами. Как отмечает один из американских идеологов гражданского контроля над вооруженными силами С. Хантингтон, «роль армии в обществе часто обсуждается в связи с «гражданским контролем». Тем не менее, это понятие так и не получило удовлетворительного определения. Предположительно, гражданский контроль подразумевает соотношение власти, имеющейся у гражданской и военной части общества. Также можно предположить, что гражданский контроль осуществляется для сокращения влияния военных групп. Следовательно, основным вопросом при определении гражданского контроля является следующий: каким образом можно свести к минимуму власть военных?»¹⁴¹.

Такой подход прослеживается и у отечественного законодателя: «Основной принцип гражданского контроля над военно-силовыми структурами и другими компонентами военной организации означает, прежде всего, что все политические решения, касающиеся военной деятельности, принимают исключительно избираемые народом гражданские лидеры и несут за это ответственность. Военные отвечают за профессиональное исполнение этого решения»¹⁴². Основой такого подхода является мнение американских ученых о том, что для профессиональных военнослужащих характерно особое «военное мышление», из-за чего их деятельность требует постоянного контроля со стороны гражданского общества.

Как подчеркивает С. Хантингтон, политика находится вне компетенции военных и участие военных в политике негативным образом сказывается на их профессионализме и профессиональной компетентности, разделяя профессию на две противо-

¹⁴⁰ Керимов А.Д. К вопросу о формировании в России гражданского общества // Гражданин и право. 2002. № 3.

¹⁴¹ Huntington S.P. The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Cambridge, 1957. Chs. 3—4. P. 84.

¹⁴² Обоснование необходимости принятия федерального закона «О гражданском контроле и управлении военной организацией и деятельностью в Российской Федерации».

стоящие части и замещая профессиональные ценности ценностями внешнего порядка. Профессиональный военный должен оставаться политически нейтральным.

В то же время военные не должны быть просто бездумными орудиями в руках политиков. Они должны:

1) информировать государство о необходимых мерах обеспечения национальной безопасности;

2) выступать в роли советников (экспертов), оценивая последствия принятия тех или иных политических решений;

3) получив задачу и соответствующие ресурсы, самостоятельно решать, как добиться ее выполнения наилучшим способом¹⁴³.

Высшая политическая мудрость государственного деятеля военными должна признаваться как факт. Если государственный деятель принимает решение о вступлении в войну, которая, по мнению военного, может привести к национальной катастрофе, тогда — высказав свое мнение — солдат должен принять приказ к исполнению и сделать лучшее, на что он способен. Так, например, почти все представители высшего командования германской армии в конце 1930-х г. осознали, что внешняя политика Гитлера приведет к национальной катастрофе, но военный долг требовал от них выполнения приказов.

Однако государственный деятель не имеет права вмешиваться в сугубо профессиональную деятельность.

В то же время С. Хантингтон подчеркивает, что невыполнение военными незаконных приказов политиков оправданно.

Рассматривая теорию гражданско-военных отношений, С. Хантингтон выделяет несколько разновидностей гражданского контроля¹⁴⁴.

Гражданский контроль со стороны правительственного института. В Англии и Америке XVII и XVIII вв. вооруженные силы находились в целом под контролем Короны и лозунг «гражданский контроль» был взят на вооружение парламентскими группами как средство усиления их власти в противостоянии Короне. Но поскольку король был таким же гражданским лицом, как и парламентарии, последние на самом деле хотели максимально усилить парламентский контроль над вооруженными силами не как средство уменьшения власти военных, а как способ ослабления власти короля. Похожие явления можно было наблюдать и в США (особенно в период вьетнамской войны). Например, в 1973 г., проигнорировав вето президента Никсона, конгресс принял «Резолюцию о военных полномочиях», пытаясь заставить исполнительную власть прекратить войну во Вьетнаме¹⁴⁵.

Гражданский контроль со стороны социального класса. В XVIII и XIX вв. европейская аристократия и буржуазия боролись между собой за контроль над вооруженными силами, идентифицируя контроль со своими собственными интересами. Доминирование аристократии в вооруженных силах давало повод буржуазии идентифицировать аристократию с военными. Вопрос заключался в том, интересы какого класса будут преобладать в вооруженных силах.

Гражданский контроль со стороны конституционной формы, когда заявляется, что только конкретная конституционная форма — как правило, демократия — может обеспечить гражданский контроль. Гражданский контроль идентифицируется с демократическим правительством, в то время как военный контроль — с абсолютистским или тоталитарным правительством. На самом деле, как справедливо

¹⁴³ Как отмечает В.Н. Барышев, взаимодействие государственной службы и структур гражданского общества осуществляется на основе соблюдения, в частности, таких принципов, как защищенность государственных служащих от произвола и некомпетентного вмешательства в их деятельность, наличие правовых, организационных, материальных и иных гарантий, предусматривающих обеспечение надлежащих условий для исполнения ими должностных (служебных) обязанностей (Барышев В.Н. Государственная служба России: прошлое и настоящее // Гражданин и право. 2002. № 1).

¹⁴⁴ Huntington S.P. Op. cit. P. 84—89.

¹⁴⁵ Blechman B.M. The Politics of National Security: Congress and U.S. Defense Policy. New York, 1990. P. 3.

отмечает С. Хантингтон, это не так, так как в демократической стране военные могут ослабить гражданский контроль, получив демократическими методами большую политическую власть (например, в США в годы Второй мировой войны), а при тоталитарном режиме власть военных может быть уменьшена путем создания партийных силовых структур (например, СС в Германии). Таким образом, делает вывод С. Хантингтон, «субъективный гражданский контроль не является монополией какого-либо конкретного конституционного строя». Далее он указывает, что, поскольку гражданский контроль является просто инструментальной ценностью конкретных гражданских групп, было, конечно, невозможно заручиться согласием с точки зрения его значения. Каждая группа определяла его как распределение власти в свою пользу. Это объясняет тот любопытный исторический факт, что хотя гражданский контроль постоянно фигурировал в политике и о нем часто писали в XVIII и XIX в., удовлетворительного определения он так и не получил.

В отличие от субъективного гражданского контроля как политического понятия, имеющего различное содержание в угоду различным групповым интересам, С. Хантингтон вводит понятие объективного гражданского контроля как аналитического понятия, под которым понимает сведение к минимуму власти военных путем профессионализации армии, что делает военных политически стерильными и нейтральными. В результате высокопрофессиональный офицерский корпус готов выполнить пожелания любой гражданской группы, которая имеет законную власть в государстве¹⁴⁶. Вместе с тем, С. Хантингтон отмечает, что достижение объективного гражданского контроля затруднено тенденцией многих гражданских групп думать о гражданском контроле в субъективных терминах. Подобно аристократам и буржуазии XIX в., французским конституционным фракциям XX в. они не желают просто сосуществовать с политически нейтральным офицерским корпусом и продолжают настаивать на подчинении его собственным интересам и принципам. Следовательно, высокий уровень объективного гражданского контроля является редким явлением даже среди современных западных стран. В этом отношении гражданский контроль, так же как и гражданское общество, как отмечает А.Д. Керимов, «представляет собой скорее теоретический идеал, чем практическую реальность, больше движение к нему, чем уже достигнутое определенное состояние. Ведь сущностные характеристики, основные черты гражданского общества в действительности не нашли своего полного, исчерпывающего воплощения ни в одной стране мира»¹⁴⁷.

Понятие и стадии производства по материалам о дисциплинарном проступке военнослужащих

Набздорова М.С., сотрудник научного отдела Центра исследований проблем российского права «Эквигас»

С принятием нового ДУ ВС РФ было введено понятие «производство по материалам о дисциплинарном проступке». Данное понятие неоднократно встречается в Федеральном законе «О статусе военнослужащих», тем не менее, в настоящее время конкретного определения этого понятия не существует.

При рассмотрении вопросов, касающихся дисциплинарной ответственности и проведения служебного разбирательства, в дореволюционной административно-правовой литературе довольно широко применялись такие понятия, как «дисциплинарный процесс», «дисциплинарное разбирательство»¹⁴⁸, сейчас используется понятие «дисциплинарное производство».

¹⁴⁶ При этом, как ни странно, должна быть обеспечена независимость государственного служащего от политических партий, общественных объединений, религиозных организаций, корпоративных интересов социальных групп и коммерческих структур, а также от интересов отдельных граждан (Барышев В.Н. Указ. соч.).

¹⁴⁷ Керимов А.Д. Указ. соч. См. также: Мами К. Правовое государство: социальный идеал и реальность // Законодательство. 2003. № 2.

¹⁴⁸ Куплевский Н.О. Государственная служба. Харьков, 1888. С. 168.

Для того чтобы разобраться, являются ли понятия «дисциплинарное производство» и «производство по материалам о дисциплинарном проступке» тождественными, необходимо определить, что понимается под «дисциплинарным производством».

Впервые определение дисциплинарному производству дается в Энциклопедическом словаре 1890—1907 гг., в котором под дисциплинарным производством понимается порядок наложения дисциплинарных взысканий за нарушения, который противопоставляется «формальному суду» и имеет своей особенностью отсутствие установленных в обычном процессуальном порядке форм и обрядов¹⁴⁹.

В настоящее время большинство ученых-административистов рассматривают дисциплинарное производство как одну из составляющих административно-юрисдикционного процесса, т. е. как одно из его производств. Так, например, Д.Н. Бахрах дает такие определения: дисциплинарное производство — это регулируемая правовыми нормами деятельность субъектов дисциплинарной власти по применению дисциплинарных взысканий, или это урегулированная правом деятельность уполномоченных субъектов, направленная на привлечение виновных к дисциплинарной ответственности, а также он определяет стадии дисциплинарного производства: служебное разбирательство (расследование); рассмотрение дисциплинарного дела; пересмотр дела; исполнение наложенного взыскания¹⁵⁰. По мнению Д.Н. Бахраха, дисциплинарная ответственность распространяется на милитаризованных служащих, обучающихся (учащиеся, студенты, аспиранты и др.) и лиц, свобода которых ограничена в административном порядке¹⁵¹.

Также возможно определение дисциплинарного производства через различные характеристики: стадии производства, систему процессуальных норм и т. п.¹⁵² Так, например, А.А. Гришкoveц дает определение через соотнесение дисциплинарного и административного производства: «Дисциплинарное производство является специфической разновидностью административного производства юрисдикционного характера»¹⁵³.

Наиболее точное определение, на наш взгляд, дает Ю.Н. Туганов, который под дисциплинарным производством понимает разбирательство (служебную проверку), проводимое в целях установления виновных лиц, выявления причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка, и наказания виновных, и определяет его стадии: назначение разбирательства (служебной проверки) — возбуждение дела; проведение разбирательства (служебной проверки); рассмотрение и принятие решения (издание приказа или распоряжения о привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности); исполнение решения; обжалование и пересмотр решения¹⁵⁴. Далее в своей работе он говорит, что дисциплинарное производство определяет порядок привлечения к дисциплинарной ответственности как «милитаризованных» и государственных служащих, так и работников, чье процессуальное производство по дисциплинарным правонарушениям регулируется на основе принципов трудового права¹⁵⁵.

В результате анализа научных работ по административному и военному праву, касающихся дисциплинарного производства, можно сделать вывод о том, что понятие «дисциплинарное производство», по сути, тождественно понятию «производство по материалам о дисциплинарном проступке», но понятие «дисциплинарное производство» применяется не только к порядку привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих.

¹⁴⁹ Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона / под ред. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева, О.О. Петрушевского. СПб., 1890—1907.

¹⁵⁰ Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. М., 2000. С. 281.

¹⁵¹ Там же. С. 279.

¹⁵² См. подробнее: Туганов Ю.Н. Дисциплинарная ответственность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (теоретико-правовой аспект). Чита, 2007. С. 213.

¹⁵³ Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной и гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 158.

¹⁵⁴ Там же.

¹⁵⁵ См. подробнее: Туганов Ю.Н. Указ. соч. С. 214—216.

Нельзя забывать о том, что правовое регулирование дисциплинарного производства в отношении военнослужащих¹⁵⁶ качественно отличается от дисциплинарного производства в отношении указанных выше категорий граждан. В ДУ ВС РФ дисциплинарному производству посвящено более 30 статей, и на сегодняшний день это единственный правовой акт, который регулирует процедуру наложения и исполнения дисциплинарных взысканий, хотя новые нормы, касающиеся производства по материалам о дисциплинарном проступке, требуют более детальной регламентации.

Автор настоящей статьи предлагает под производством по материалам о дисциплинарном проступке понимать урегулированную нормами военного права совокупность процессуальных действий, совершаемых уполномоченными лицами в целях установления военнослужащих, виновных в совершении дисциплинарного проступка, выявления причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка, наказания виновных, а также подготовки материалов о дисциплинарном проступке и обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела. Таким образом, производство по материалам о дисциплинарном проступке ведется только в отношении военнослужащих.

Дисциплинарное производство, как и любой вид процессуальной деятельности, состоит из стадий, характеризующихся логической и функциональной последовательностью¹⁵⁷. Выше нами было определено, что в юридической литературе высказывались различные мнения о стадийности дисциплинарного производства¹⁵⁸.

С учетом высказанных точек зрения и изменений в законодательстве автору представляется, что в производстве по материалам о дисциплинарном проступке необходимо различать следующие стадии:

1) выявление дисциплинарного проступка, в которое входит: установление оснований для проведения разбирательства; применение мер обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке; назначение разбирательства;

2) рассмотрение дела, которое включает в себя: проведение разбирательства; оформление результатов разбирательства, т. е. материалов о дисциплинарном проступке; ознакомление старшего командира с материалами о дисциплинарном проступке; ознакомление военнослужащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, с материалами о дисциплинарном проступке; назначение дисциплинарного взыскания (на данной стадии также возможно применение мер обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке);

3) исполнение дисциплинарного взыскания;

4) обжалование и пересмотр решения.

Автор согласен с мнением Ю.Н. Туганова, что «выделение стадий имеет большое значение, поскольку позволяет глубже исследовать такие процессуальные нормы и правила, которые наряду с материально-правовыми основаниями обуславливают, влекут реализацию дисциплинарной ответственности военнослужащих»¹⁵⁹, но на сегодняшний день ни в Федеральном законе «О статусе военнослужащих», ни в ДУ ВС РФ, ни в каком-либо другом нормативном акте не содержатся процессуальные нормы, регламентирующие производство по материалам о дисциплинарном проступке.

Таким образом, анализ проблемы производства по материалам о дисциплинарных проступках позволяет сделать вывод о том, что в правоприменительной практике назревает необходимость принятия специального нормативного правового акта, закрепляющего детально разработанные процедуры производства по материалам о дисциплинарном проступке.

¹⁵⁶ Под военнослужащими понимаются граждане (иностранцы граждане), проходящие военную службу по контракту или по призыву или призванные на военные сборы.

¹⁵⁷ Туганов Ю.Н. Указ. соч. С. 235.

¹⁵⁸ См.: Адишкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. С. 80—81; Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 280; Туганов Ю.Н. Указ. соч. С. 213 и др.

¹⁵⁹ Туганов Ю.Н. Указ. соч. С. 236.

Правовой механизм обеспечения военно-дисциплинарных правоотношений, формирующихся в дисциплинирующей среде федеральных органов государственной охраны

Образцов И.П., юрисконсульт Академии ФСО России, старший лейтенант юстиции

Для правового регулирования служебной дисциплины в федеральных органах государственной охраны используются опробованные на практике организационно-правовые средства.

Среди организационных средств по поддержанию правомерной воинской дисциплины необходимо выделить следующие:

- доведение до личного состава решений или приказов по дисциплине;
- постановка задач, инструктаж, обучение и обеспечение деятельности прямых начальников, работников кадровых и воспитательных органов по применению дисциплинарных прав;
- контроль за ними и учет достигнутых ими результатов;
- внесение, при необходимости, изменений в ранее принятые решения.

Использование организационных средств может продолжаться как длительное время, так и недолго — в форме разовых действий или мероприятий. Основными длительно действующими государственными решениями по регулированию дисциплинарных отношений являются Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ и ДУ ВС РФ.

Все большее значение приобретают управленческие решения с четко определенным сроком действия. К примеру, периодические приказы ФСО России об укреплении воинской дисциплины и законности в деятельности сотрудников, о периодическом аттестовании рядового и начальствующего состава. Скоротечными по сроку действия являются приказы и распоряжения, предписывающие решение конкретной правовоспитательной задачи, или приказы, реагирующие на то или иное грубое нарушение воинской дисциплины.

Организационные средства реализуются на основе права и органично сливаются с правовыми.

Лексический анализ термина «правовые средства» говорит о том, что это не что иное, как любые формы деятельности, в той или иной степени связанные с правом. Следовательно, правовые средства — это не только такие, которые связаны с правом творчеством, реализацией и использованием норм права и наступлением правовых последствий, но и такие, которые представляют собой формирование правового сознания и правовой культуры, ведение правовой пропаганды и доведение правовой информации, осуществление правовых исследований и правового образования.

Данное суждение полностью согласуется со структурой правовой работы в федеральных органах государственной охраны, которая включает в себя следующие группы средств:

- средства правового обеспечения деятельности федеральных органов государственной охраны, в том числе и в области регулирования военно-дисциплинарных правоотношений;
- средства правовоспитательной работы.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что правовые средства обеспечения военно-дисциплинарных правоотношений — это такие способы и формы деятельности руководителей федеральных органов государственной охраны всех уровней, которые связаны с установлением и применением норм права, а также с правовым воспитанием в процессе формирования дисциплинарных отношений в целях их упорядочения, развития и охраны в соответствии с требованиями и потребностями ФСО России.

В качестве правовых средств обеспечения военно-дисциплинарных правоотношений, возникающих и развивающихся в дисциплинирующей среде федеральных органов государственной охраны, выступают такие, как издание нормативных и индиви-

дуальных актов управления: применение мер морального и материального стимулирования (поощрения) и принуждения (взыскания).

Нормативные акты по регулированию военно-дисциплинарных правоотношений в федеральных органах государственной охраны устанавливают обязательные для исполнения правила, рассчитанные на их неоднократное исполнение. К их числу можно отнести приказы и распоряжения ФСО России.

Самым распространенным средством правового обеспечения военно-дисциплинарных правоотношений являются индивидуальные акты управления. В них формулируются предписания точно определенного характера, адресованные конкретным субъектам и рассчитанные на однократное применение. Индивидуальными актами управления могут быть приказы о досрочном присвоении очередного воинского звания и снижении в должности, о наложении дисциплинарного взыскания и т. п.

Правовое обеспечение военно-дисциплинарных правоотношений — это непосредственная регламентация поведения и деятельности руководителей и сотрудников федеральных органов государственной охраны в данной сфере отношений. К числу военно-дисциплинарных правоотношений, подлежащих прямому правовому регулированию, относятся: порядок присвоения очередных воинских званий рядового и начальствующего состава, применение поощрений за успехи в служебной деятельности, наложение взысканий за нарушения воинской дисциплины, внутренний распорядок, восстановление в должности, воинском звании или на службе в ФСО России и т. п.

Воспитательное воздействие права на состояние воинской дисциплины, формирующейся в дисциплинирующей среде среди сотрудников подразделений федеральных органов государственной охраны, осуществляется по двум каналам — информационному и ценностно-ориентационному.

Информационное воздействие права состоит в том, что с помощью юридических норм до сведения участников воинских правоотношений доводится позиция государства. Одним из правовых документов, оказывающим значительное воспитательное воздействие на сотрудников ФСО России, является Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013. Оно содержит в себе все вышеизложенные элементы информационного воздействия права на сотрудника.

Ценностно-ориентационное воздействие права на сотрудников федеральных органов государственной охраны заключается в том, что оно является носителем многих ценностей (политических, нравственных, культурных, исторических) и поэтому способно вместе с информацией о требуемом, дозволенном или запрещенном поведении формировать у них те или иные ценностные представления, содействовать воспитанию у них оптимального образа поведения, оказывать влияние на избранную ими систему ценностей.

Таким образом, определив понятие и содержание организационных и правовых средств, можно дать следующее определение такому явлению, как организационно-правовые средства правового обеспечения военно-дисциплинарных правоотношений: под ними следует понимать способы управленческой и правовоспитательной деятельности руководителей, юридических подразделений, кадровых, воспитательных структур ФСО России по поддержанию законности и правопорядка в деятельности сотрудников, уставных взаимоотношений между ними, повышению морально-психологической устойчивости и ответственности личного состава за качественное решение оперативно-служебных задач, а также по его мобилизации на достижение наивысшей эффективности воинского труда.

Военное законодательство нуждается в совершенствовании

Оноколов Ю.П., кандидат юридических наук, доцент Новороссийского филиала Московского гуманитарно-экономического института, судья военного суда (первого квалификационного класса) в отставке, полковник юстиции

Военное законодательство нередко имеет спорные, неясные, двусмысленные, противоречивые и непоследовательные правовые нормы, что негативно сказывается на деятельности военной организации государства, способствует реализации корыстных интересов воинских должностных лиц, уклонению военнослужащих от установленной законом ответственности, приводит к снижению законности и правопорядка в войсках. При этом, действует различная правоприменительная практика, а большое количество военнослужащих на протяжении многих лет вынуждены обращаться в военные суды, которые только в 2008 г. рассмотрели 45 260 гражданских дел¹⁶⁰.

В ходе совершенствования военной организации государства и реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации будет осуществляться оптимизация их численности. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1878сс штатная численность Вооруженных Сил Российской Федерации с 1 января 2016 г. должна составлять 1 млн военнослужащих¹⁶¹ (на начало 2009 г. численность военнослужащих составляла 1 млн 134 тыс. 800 человек)¹⁶². Формирование нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации предполагает, что в 2009—2011 г. общее количество офицеров должно быть сокращено с 355 тыс. до 150 тыс.¹⁶³, т. е. на 205 тыс. При этом, в 2007 г. осуждено 2 244, а в 2008 г. — 1 974 офицера, причем в 2008 г. к лишению свободы условно были приговорены 35 % осужденных военнослужащих¹⁶⁴. Представляется целесообразным в законодательном порядке решить вопрос об обязательном увольнении в запас военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, совершивших умышленные преступления и осужденных к лишению свободы условно. Для этого необходимо изменить ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ, поскольку п. 2 данной статьи устанавливает, что военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, осужденные к лишению свободы условно и к лишению права занимать воинские должности в течение определенного времени, могут быть досрочно уволены с военной службы. Данное обстоятельство оставляет возможность для военнослужащих-контрактников, совершивших умышленные преступления, продолжать проходить военную службу по контракту даже в условиях значительного сокращения численности военнослужащих. Сейчас их увольнение фактически зависит от решения командиров частей, которые часто оставляют на военной службе условно осужденных к лишению свободы офицеров, прапорщиков, сержантов и старшин, в том числе избывавших подчиненных, получавших взятки, совершавших хищения, злоупотребления. Как результат в 2009 г. более 2 тыс. условно осужденных за умышленные преступления «кадровых» военнослужащих по-прежнему носили погоны, руководили армейскими коллективами, занимались призывом, отвечали за материальные ценности. Причем условно осужденные к лишению свободы офицеры нередко вновь совершают преступления и, как правило, аналогичные (в 2006 г. зафиксировано 67 таких случаев)¹⁶⁵.

¹⁶⁰ См.: Интервью с заместителем председателя Верховного Суда Российской Федерации — председателем Военной коллегии В.В. Хомчиком // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 7. С. 2—6.

¹⁶¹ Выписка из Указа Президента Российской Федерации «О некоторых вопросах Вооруженных Сил Российской Федерации» от 29 декабря 2009 г. № 1878сс // Красная звезда. 2009. 15 янв.

¹⁶² Шикалова О.В. Социальное содержание «нового облика» Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 7. С. 90—91.

¹⁶³ Гацко М.Ф. Правовые основы реализации социальных гарантий военнослужащим, увольняемым с военной службы в 2009—2011 годах // Там же. С. 12—17.

¹⁶⁴ Интервью с заместителем председателя Верховного Суда Российской Федерации — председателем Военной коллегии В.В. Хомчиком. С. 2—6.

¹⁶⁵ Гаврилов Ю. Условный «дембель» // Рос. газ. 2009. 30 сент. С. 11.

Вследствие большого сокращения численности военнослужащих, особенно офицеров, многие военнослужащие, подлежащие сокращению и имеющие право на обеспечение жильем, находятся в распоряжении сверх установленных законом сроков, в течение длительного времени (часто — годами). Но еще до принятия решения о названном сокращении, на 1 июля 2008 г., в Вооруженных Силах Российской Федерации в распоряжении находились 5 278 офицеров, из которых 4 012 человек пребывали в распоряжении сверх установленных законодательством Российской Федерации сроков¹⁶⁶. Основной причиной этого является необеспечение постоянным жильем увольняемых военнослужащих, которые, часто прослужив свыше 20 лет и имея право на получение жилья, годами находятся в распоряжении, получают небольшое денежное довольствие, нередко устраиваются на работу на «гражданке», уклоняются от исполнения возлагаемых на них обязанностей по военной службе, в течение длительного времени даже не появляются в воинской части, что негативно сказывается на воинской дисциплине. За административные правонарушения военнослужащие несут дисциплинарную ответственность в соответствии с ДУ ВС РФ, кроме административных правонарушений, за которые они несут ответственность на общих основаниях (см. ст. 2.5 КоАП РФ). Привлечение же их к дисциплинарной ответственности является практически бесполезным. Иногда их привлекают к уголовной ответственности за уклонение от военной службы, в том числе после окончания срока контракта, что вряд ли правильно, поскольку во многом виновато государство, своевременно не обеспечившее их жильем.

В 2009—2011 гг. запланировано досрочно уволить в запас более 117,5 тыс. офицеров в возрасте от 30 до 40 лет, в том числе 60,3 тыс. — с выслугой 20 и более лет и правом на пенсию, а 57,2 тыс. — без пенсии, но с правом на предоставление жилья. По сведениям Управления реализации жилищных программ Министерства обороны Российской Федерации, за три года реформ необходимо обеспечить постоянным жильем 112,9 тыс. увольняемых военнослужащих, а для данной категории за последние пять лет в среднем выделялось 13,8 тыс. квартир в год, в 2008 г. — 22,2 тыс., в 2009 г. предусмотрено получить 44,8 тыс., причем в 2009—2011 гг. Министерство обороны Российской Федерации рассчитывает также получить 94,2 тыс. служебных квартир для неувольняющихся военнослужащих¹⁶⁷.

Значительное сокращение численности военнослужащих приведет к увеличению пребывающих в распоряжении сверх установленных законом сроков военнослужащих, которые часто не являются на службу в течение длительного времени, имея на то определенные уважительные причины. Вместе с тем, военнослужащие, совершившие те или иные правонарушения, в том числе и уклонения от военной службы, должны в каждом случае реально привлекаться к ответственности. Другие категории военнослужащих, проходящих службу по контракту, также нередко совершают уклонения от военной службы при смягчающих обстоятельствах. Поэтому целесообразно внести соответствующие изменения в ст. 20.26 КоАП РФ¹⁶⁸ с тем, чтобы военнослужащих, проходящих службу по контракту, при их чистосердечном раскаянии и наличии других смягчающих обстоятельств, можно было привлекать не к уголовной, а к административной ответственности за неявку на службу продолжительностью свыше десяти суток, но не более месяца. В данном случае они понесут реальную административную ответственность, и это не скажется на их судьбе так негативно, как факт привлечения к уголовной ответственности.

В связи с совершенствованием Вооруженных Сил Российской Федерации, в целях оказания им социальной поддержки и придания нового облика, министром обороны Российской Федерации 2 августа 2008 г. был издан приказ «О награждении деньгами офицеров Вооруженных Сил Российской Федерации» № 400, которым

¹⁶⁶ Указания министра обороны Российской Федерации от 16 июля 2008 г. № 205/2/356 // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 10. С. 122—123.

¹⁶⁷ Шикалова О.В. Указ. соч. С. 89—94.

¹⁶⁸ Шанхаев С.В. Об применении и необходимости изменения статьи 20.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 2. С. 28.

также была утверждена Инструкция по награждению деньгами офицеров Вооруженных Сил Российской Федерации (далее — Инструкция). Данный приказ 15 августа 2009 г. был зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации за номером 12127. Согласно приказу и Инструкции выплата денег награжденным осуществляется не однократно, как это предусмотрено ст. 19 ДУ ВС РФ, а в течение календарного года ежемесячно в равных долях на основании приказа министра обороны Российской Федерации одновременно с выплатой денежного довольствия за текущий месяц и отражается в платежной ведомости в отдельной графе. Размеры сумм достаточно велики и значительно превышают денежное довольствие. В 2009 г. награждены деньгами в размере от 35 тыс. руб. в месяц — командиры взводов, до 150 тыс. рублей в месяц — командиры авиационных дивизий, атомных подводных лодок¹⁶⁹. Поощрены могут быть офицеры, проходящие военную службу в воинских частях, включенных в Перечень, утверждаемый министром обороны Российской Федерации, и отвечающие критериям, указанным в Инструкции. Однако позволит ли предусмотренная приказом и Инструкцией система избежать выплаты награжденными денежной «благодарности» командирам? Вряд ли. По поводу мздоимства в армии главный военный прокурор С.Н. Фридинский в ноябре 2008 г. на Координационном совещании руководителей правоохранительных органов Вооруженных Сил Российской Федерации, других воинских частей, воинских формирований и органов отметил: «Командиры различных степеней без заррения совести собирают с подчиненных деньги за продвижение по службе, за предоставление отпусков, увольнений, берут «откаты» за выплату положенных видов довольствия и даже «боевых»¹⁷⁰. Поэтому могут найтись командиры, которые включают в список тех, кто будет передавать им часть денежного поощрения, кто имеет влиятельных покровителей. В п. 9 Инструкции сказано, что представленные на офицеров сведения могут обсуждать аттестационные комиссии воинских частей, а результаты служебной деятельности офицеров могут (но не должны) обсуждаться на офицерских собраниях и военных советах объединений. Необходимость обсуждения общественностью также определяет командир, который единолично указывает тех, кто достоин награждения деньгами. Вместе с тем, офицер или возглавляемое им подразделение по итогам проверки весной могут получить неудовлетворительную оценку, офицер может совершить грубый дисциплинарный проступок или преступление. Однако механизма досрочного прекращения поощрительных выплат не предусмотрено. В связи с изложенным приказ министра обороны Российской Федерации от 2 августа 2008 г. № 400 и утвержденная им Инструкция также нуждаются в изменениях и уточнениях. По нашему мнению, следует значительно сократить срок, на который назначается выплата денег награжденным, определить условия и механизм досрочного прекращения выплаты, а также предусмотреть обязательный характер рассмотрения и утверждения офицерскими собраниями кандидатур награждаемых¹⁷¹.

В соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» от 12 июня 1999 г. № 161-ФЗ *возмещение ущерба*, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира воинской части. Данная норма изложена таким образом, что возникает вопрос, о каком же понятии идет речь: о размере ущерба, причиненного военнослужащим, или о размере возмещения ущерба, подлежащего взысканию. Такое изложение нормы может способствовать нарушению прав военнослужащих. Полагаем, что законным толкованием следует признать привлечение военнослужащего в административном порядке к материальной ответственности в том случае, когда размер причи-

ненного ущерба не превышает одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет. Максимальная денежная сумма в названном случае невелика, что может не позволить командиру части решить вопрос возмещения ущерба во внесудебном порядке. Чтобы «не выносить сор из избы», не тратить время на судебное разбирательство и сбор необходимых доказательств, воинские должностные лица часто по-своему толкуют понятие «размер возмещения ущерба», привлекая военнослужащих в административном порядке к материальной ответственности вне зависимости от размера причиненного ущерба.

Согласно абз. 2 п. 3 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, участвующим в мероприятиях, которые производятся при необходимости без ограничения общей продолжительности еженедельного служебного времени, *по их просьбе* вместо предоставления дополнительных суток отдыха *может* выплачиваться денежная компенсация в размере денежного содержания за каждые положенные дополнительные сутки отдыха. Таким образом, чтобы военнослужащий воспользовался своим правом на получение денежной компенсации вместо дополнительных суток отдыха, *необходимо* не только желание военнослужащего, но и *согласие командира части*, от субъективного мнения которого будет зависеть возможность реализации права военнослужащего на названную денежную компенсацию, что может способствовать совершению им коррупционных действий.

Вопросы вызывает и содержание абз. 2 п. 1 ст. 29 Положения о порядке прохождения военной службы. В нем сказано, что по просьбе военнослужащих, проходящих службу по контракту, ежегодный основной отпуск может предоставляться по частям. При этом, *продолжительность одной части не может быть менее 15 суток*. Однако как толковать словосочетание «одной части» — как одна часть отпуска из нескольких или как каждая часть отпуска? Официальное толкование отсутствует. Решения же принимаются в письменном приказе на основании личного волеизъявления командиров частей, что может способствовать злоупотреблениям с их стороны.

Целесообразно изменить и п. 3 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», предоставляющий военнослужащим и членам их семей право регистрироваться по адресам воинских частей. Пункт изложен следующим образом: «Военнослужащие-граждане, проходящие военную службу по контракту, и члены их семей, прибывшие на новое место военной службы военнослужащих-граждан, до получения жилых помещений по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регистрируются по месту жительства, в том числе по их просьбе по адресам воинских частей. Указанным военнослужащим-гражданам и членам их семей до получения жилых помещений предоставляются служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания, или общежития». Из данной нормы можно сделать вывод о том, что по адресу воинских частей могут быть зарегистрированы только те военнослужащие, которые прибыли на новое место службы¹⁷² и имеют право на получение жилых помещений по соответствующим нормам. В этом случае не могут иметь права на регистрацию по адресу воинской части те военнослужащие, которые ранее прибыли в нее и утратили право на регистрацию по месту предыдущего проживания (в съемной квартире, в гражданском общежитии, у знакомых и др.). Из приведенной нормы также следует, что зарегистрироваться по адресу воинской части могут только военнослужащие, имеющие право на получение жилых помещений по предусмотренным законодательством нормам. А это, в соответствии с п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», имеют право только те военнослужащие, проходящие службу по контракту, которые заключили контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. Те же, кто заключили контракт позднее, обеспечиваются на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, что, согласно ст.ст. 99, 100, 104 ЖК РФ, не требует соблюдения норм, установленных феде-

¹⁶⁹ Терехин А.М. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 2 августа 2008 года № 400 противоречит Конституции России? // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 7. С. 83—89.

¹⁷⁰ Денисов В. Коррупция — скрытый враг // Красная звезда. 2008. 7 ноября.

¹⁷¹ Корякин В.М. Награждение офицеров деньгами: как избежать мздоимства? // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 1. С. 31—33.

¹⁷² Глухов Е.А., Епихин И.А. Проблемы регистрации военнослужащих по месту жительства по адресу воинской части // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 6. С. 53.

ральными законами и иными правовыми актами Российской Федерации. Получается, что давно прибывшие в часть военнослужащие, а также заключившие контракт после 1 января 1998 г., не могут быть зарегистрированы по адресу воинской части? Это не соответствует смыслу действующего законодательства. При этом, некоторые воинские должностные лица, сославшись на буквальное толкование упомянутой нормы, своими действиями или бездействием могут препятствовать регистрации военнослужащего и членов его семьи по адресу воинской части.

Таким образом, военное законодательство нуждается в совершенствовании с тем, чтобы оно было полноценным, содержало простые и однозначные для понимания каждым военнослужащим нормативные правовые акты.

Правовые проблемы совершенствования военной организации в сфере информационной безопасности

Смирнова И.Н., сотрудник Центра правовых исследований

В связи с изменениями законодательства у военных организаций появилась необходимость в определении своего правового статуса как юридического лица. Вопросы создания, реорганизации и ликвидации военных организаций — юридических лиц всегда носили дискуссионный характер. Это связано, прежде всего, с тем, что информация, подаваемая при регистрации юридического лица — военной организации, относится к сведениям, составляющим государственную тайну. К проблемам регистрации юридических лиц Вооруженных Сил Российской Федерации, по мнению А.Ю. Перепелкина, «относится статья 52 ГК РФ, которая определяет, что в ЕГРЮЛ вносятся сведения, которые, в свою очередь, являются открытыми. Однако полное наименование и адрес (место нахождения) центральных органов военного управления, управления объединений и воинских частей относятся к сведениям о дислокации, наименовании и организационной структуре войск, что в большинстве случаев является государственной тайной. Таким образом, присвоение открытых наименований центральному органу военного управления и воинским частям — юридическим лицам должно производиться в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной тайне»¹⁷³. С принятием поправок в Федеральный закон «Об обороне» урегулировался вопрос с определением гражданско-правового статуса воинской части — юридического лица. Так, в соответствии с внесенными изменениями в Федеральный закон «Об обороне» первичное решение о создании юридического лица — объединения (соединения) будет приниматься Президентом Российской Федерации, а о сформировании воинской части — юридического лица Министерством обороны Российской Федерации. Предполагается, «что решения о создании таких юридических лиц будут приниматься в форме приказов Министерства обороны Российской Федерации, в которых будут указываться:

- условное наименование;
- место нахождения;
- наличие обособленного подразделения (при необходимости);
- общее положение, на основе которого может действовать юридическое лицо»¹⁷⁴.

Однако хотелось бы отметить, что поправки в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ по вопросу создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц федеральной службы безопасности не вносились. В связи с этим проблемы обеспечения безопасности информации о юридических лицах федеральной службы безопасности носят первостепенное зна-

¹⁷³ Перепелкин А.Ю. Концептуально-правовые основы формирования системы юридических лиц в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 4. С. 2—5.

¹⁷⁴ Кудашкин В.А., Перепелкин А.Ю., Ярмак Р.Н. В Вооруженных Силах Российской Федерации появилась правовая основа для создания воинских частей — юридических лиц // Там же. 2009. № 6. С. 4.

чение. Поэтому одним из направлений, которое требует своего практического решения, является защита информации о военных организациях — юридических лицах.

Изначально правовое регулирование процессов сбора, обработки, использования и защиты данных (информации) было ориентировано только на физических лиц. Но вопрос о данных юридических лиц также нуждается в создании соответствующей правовой основы.

Еще в 1981 г. была принята Конвенция Совета Европы о защите личности при автоматизированной обработке информации¹⁷⁵, которая предусматривала право государства при ратификации Конвенции принять решение о применении ее положений также к информации, относящейся к группам лиц, организациям, независимо от того, обладают они или нет статусом юридического лица¹⁷⁶.

Исходя из того, что информационная безопасность имеет первостепенное значение в системе национальной безопасности, по мнению В.Н. Лопатина, «формирование и проведение единой государственной политики в этой сфере требует приоритетного рассмотрения. Государство, не справляясь в полном объеме с задачей обеспечения безопасности всех субъектов информационных отношений, вынуждает их самостоятельно реализовывать свои интересы и защищать свои права всеми способами. Такой подход лишает граждан и организаций уверенности в завтрашнем дне»¹⁷⁷.

Для осуществления государственной политики в сфере информационной безопасности в 2000 г. была принята Доктрина информационной безопасности, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 г. В Доктрине впервые были определены основные направления обеспечения информационной безопасности, а также ее цели и задачи. В соответствии с Доктриной под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющих совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства.

Таким образом, одним из направлений информационной безопасности будет являться определение угроз для военных организаций — юридических лиц в информационной сфере и создание соответствующих средств защиты от данных угроз. В соответствии со ст. 3 Закона Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-I под угрозой безопасности понимается совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. Под угрозой информации с ограниченным доступом понимаются потенциальные или реальные возможные действия по отношению к информационным ресурсам, приводящие к неправомерному овладению охраняемыми сведениями.

На основании Доктрины информационной безопасности Российской Федерации источники угроз информационной безопасности Российской Федерации подразделяются на внешние и внутренние.

Источники внешних угроз информационной безопасности:

- недостаточная разработанность нормативной правовой базы, а также недостаточная правоприменительная практика в отношении информации ограниченного доступа;

¹⁷⁵ Персональные данные в структуре информационных ресурсов. Основы правового регулирования / И.Л. Бачило [и др.]. Минск, 2006. С. 77.

¹⁷⁶ С учетом этого положения сфера действия целого ряда национальных законов западных стран о персональных данных распространяется как на физических лиц, так и на юридические лица. Общая оценка данной проблемы учета и защиты сведений о юридических лицах отражена в 1997 г. в Директиве Европейского Парламента от 15 декабря 1997 г. № 97/66/ЕС об использовании персональных данных и защите конфиденциальности в сфере телекоммуникаций. В ст.ст. 1 и 2 этого документа констатируется, что, поскольку абонентами общедоступных телекоммуникационных услуг могут быть как физические, так и юридические лица, развитие общедоступных телекоммуникационных сетей должно сопровождаться выдвиганием специальных юридических, нормативных и технических требований для обеспечения соблюдения основных прав и свобод физических лиц, а также законных интересов и защиты юридических лиц. См.: Персональные данные в структуре информационных ресурсов. Основы правового регулирования. С. 77.

¹⁷⁷ Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 8.

— деятельность взаимодействующих субъектов по порядку предоставления и распространения информации в государственных контрольных органах;

— преднамеренные действия сотрудников, обеспечивающих работу информационных массивов в государственных органах;

— действия других лиц, приводящие к незаконному овладению информацией ограниченного доступа о юридических лицах федеральной службы безопасности;

Источником внутренних угроз может быть противоправная деятельность самих сотрудников юридических лиц федеральной службы безопасности.

На обеспечение безопасности информации о юридических лицах федеральной службы безопасности влияют следующие факторы:

1. Отсутствие комплексного подхода к созданию, реорганизации и ликвидации юридических лиц — военных организаций. Отсутствие комплексного подхода к созданию, реорганизации и ликвидации юридических лиц приводит к тому, что до сих пор сохранился порядок присвоения ИНН военным организациям, не являющимся юридическими лицами. Анализ судебной практики показывает, что суды пытаются сами установить гражданско-правовой статус военной организации.

2. Недостаточная правовая регламентация, прежде всего, в сфере государственной регистрации юридических лиц федеральной службы безопасности и постановки на учет созданных юридических лиц федеральной службы безопасности. С начала 90-х г. XX в. в России активно развивается законодательство об информации. Принято значительное число нормативных правовых актов на федеральном, муниципальном и региональном уровнях. Многие отрасли законодательства включают в себя положения, регулирующие как сведения ограниченного доступа, так и общедоступные сведения. Вместе с тем, по справедливому замечанию А.А. Антопольского, «говорить о том, что система регулирования отношений в рассматриваемой области окончательно сформировалась и стабилизировалась, пока преждевременно. Например, сейчас достаточно активно обсуждается необходимость совершенствования законодательства о государственной тайне»¹⁷⁸. Назрела огромная проблема, связанная с защитой государственной тайны. Недостаточность законодательной базы и правоприменительной практики, связанной со сведениями, составляющими государственную тайну, послужила основанием для судопроизводства. Статистика показывает, что значительное число споров, связанных с непредоставлением отчетности по подоходному налогу и иным платежам, а также по постановке на учет движимого и недвижимого имущества, имело место между налоговыми органами и внебюджетными фондами, с одной стороны, и войсковыми частями либо военизированными государственными учреждениями с другой. Отказ в предоставлении сведений был мотивирован тем, что данные сведения включены в перечень сведений, составляющих государственную тайну¹⁷⁹. По мнению А.А. Антопольского, существенно, «что при сходстве обстоятельств этих дел и используемых сторонами аргументов решения судов расходятся полярно. В части случаев суды признавали правомерность подобного отказа на основании нормы статьи 16 Закона «О государственной тайне», в соответствии с которой передача сведений, составляющих государственную тайну, между органами государственной власти осуществляется с санкции органа государственной власти, в распоряжении которого находятся эти сведения»¹⁸⁰.

Однако в практике существуют и дела, где суд занял совершенно противоположную позицию, ссылаясь на то, что информация о доходах физических лиц не включена в перечень сведений, составляющих государственную тайну¹⁸¹.

Настоящую проблему для юридических лиц федеральной службы безопасности составляют как сами сведения, подаваемые при регистрации, так и единый государственный реестр юридических лиц, который является основным банком данных о

юридических лицах. Так, любой субъект гражданских правоотношений самым непосредственным образом зависит от информации, которая содержится в ЕГРЮЛ и касается деятельности самого предприятия (учреждения) и распространение которой может нанести ущерб как самому предприятию, так и государству. По мнению Ю.А. Журавлева, «государство аккумулирует информацию о субъекте гражданских правоотношений во множестве различных банков данных. К их числу относятся и ЕГРЮЛ. В данном реестре содержится весьма широкий круг сведений о юридическом лице. С одной стороны, содержащаяся в ЕГРЮЛ информация позволяет государственным органам контролировать создание и деятельность юридического лица (а точнее, пожалуй, создание и основные структурные изменения, происходящие с этими лицами), однако, с другой стороны, на практике использование этого реестра сопряжено с некоторыми проблемами. Так, доступность этих сведений любому заинтересованному лицу, имеющему несколько сотен рублей для уплаты государственной пошлины, делает деятельность данного юридического лица полностью открытой. Таким образом, существует проблема, связанная с ЕГРЮЛ и восприятием его в качестве информационного ресурса, основного источника информации обо всех элементах юридического лица. В данном случае, очевидно, что правовая защита информации, содержащейся в ЕГРЮЛ, требуется. Очевидно также, что такую защиту нельзя обеспечить с помощью института тайн, так как это закрыло бы доступ к сведениям о юридическом лице иным лицам, помимо государственных органов. Однако признать такую информацию значимой для юридического лица, установить обязанность налоговых органов по проверке не только формальной стороны обращения за совершением регистрационных действий, но и юридического содержания такого обращения, а также, возможно, возложить ответственность на налоговые органы за причинение ущерба, вызванного недобросовестными действиями (бездействием), связанными с ведением реестра, представляется целесообразным и необходимым»¹⁸².

Следует обратить внимание, что в соответствии с п. 3 ст. 9 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ регистрирующий орган обеспечивает учет и хранение всех представленных при государственной регистрации документов. Однако в данной ситуации представляется необходимым внести изменения в данную статью, предусмотрев, что, наряду с учетом и хранением, регистрирующий орган должен обеспечить также защиту данных сведений, исходя из того, что к государственной тайне относятся защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации¹⁸³.

3. Отсутствие защиты информации при взаимодействии государственных контрольных органов. В соответствии с нормативными правовыми актами государственные контрольные органы должны осуществлять обмен информацией. При взаимодействии государственных контрольных органов вся информация из реестров передается с соблюдением защиты коммерческой, служебной, налоговой и иной тайны. Однако защита государственной тайны соглашениями не предусмотрена.

4. Необходимость участия военных организаций — юридических лиц в гражданских правоотношениях без учета защиты информации о них. Изменения законодательства привели к тому, что военным организациям понадобилось «приобрести» статус юридического лица. Данный статус позволяет воинским частям и другим военным организациям совершать гражданско-правовые сделки для обеспечения «жизнедеятельности» военной организации. А участие в гражданских правоотношениях приводит к тому, что контрагенты получают информацию о юридических лицах — военных организациях.

¹⁷⁸ Антопольский А.А. Конфликты по поводу тайн и правовые средства их разрешения // ИГП РАН. М., 2008. С. 155.

¹⁷⁹ Там же. С. 159.

¹⁸⁰ Там же. С. 160.

¹⁸¹ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 декабря 2003 г. № А56-10969/03.

¹⁸² Журавлев Ю.А. Указ. соч. С. 196—203.

¹⁸³ Статья 2 Закона Российской Федерации «О государственной тайне».

Таким образом, данные факторы влияют на безопасность информации о юридических лицах федеральной службы безопасности.

К специфике правового регулирования в сфере информационной безопасности, по утверждению Д.В. Иванова, «необходимо отнести принятие правовых актов теоретико-методологического характера. К числу таких относится Концепция национальной безопасности, а также Доктрина информационной безопасности»¹⁸⁴. В связи с этим для наиболее эффективной защиты сведений о юридических лицах федеральной службе безопасности необходимо принять концепцию правовой защиты информации о юридических лицах федеральной службы безопасности. Данная концепция предполагает обеспечение безопасности информации о юридических лицах федеральной службы безопасности путем реализация положений законодательных актов Российской Федерации и нормативных требований по защите информации ограниченного доступа и предотвращение ущерба в результате разглашения, утраты, утечки, искажения и уничтожения информации, ее незаконного использования и наличия коллизий и пробелов в нормативных правовых актах.

Безопасность вообще и информационная безопасность в частности, по мнению Д.В. Иванова, «есть состояние защищенности. Изучение вопросов, связанных с обеспечением безопасности, предполагает также изучение опасностей, угроз и состояний, когда безопасность не обеспечивается или обеспечивается ненадлежащим образом. Перечень источников угроз безопасности информации не может считаться исчерпывающим. Во многом это связано с тем, что категории «источник угроз информационной безопасности Российской Федерации» и «угроза информационной безопасности» характеризуются динамичностью... могут изменяться под воздействием различных факторов. Поэтому не только допускается возможность появления новых угроз и их источников, но также существуют не выявленные и не обозначенные в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации угрозы и их источники. Таким образом, эти обстоятельства необходимо учитывать при осуществлении законотворческой и правоприменительной практики»¹⁸⁵.

Разработка предложений по законодательному обеспечению функционирования системы подготовки и накопления в запасе военно-обученных мобилизационных людских ресурсов

Смирнов А.В., младший научный сотрудник «Центра стратегических ядерных сил Академии военных наук»

Одним из основных мероприятий мобилизационного развертывания войск, формирований и органов является поставка в воинские части к установленным срокам необходимого количества подготовленных в военном отношении граждан, пребывающих в запасе. Подготовку граждан, предназначенных по мобилизации в воинские части, должна обеспечить система подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов¹⁸⁶.

В настоящее время под действием ряда военно-политических, социально-экономических, демографических и других факторов существующая система подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов не обеспечивает выполнение возложенных на нее задач.

Основными факторами, негативно влияющими на количественно-качественные показатели мобилизационных людских ресурсов, являются¹⁸⁷:

- снижение престижа военной службы и авторитета защитника Отечества, а также духовного, нравственного и образовательного уровня граждан, призываемых на военную службу;
- неблагоприятная демографическая обстановка;
- отсутствие заинтересованности граждан в повышении уровня своей военной подготовки в период пребывания их в запасе;
- усиление миграционных процессов;
- несовершенство законодательства в области обеспечения подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов в связи с переходом на рыночную экономику.

Необходимо также отметить, что основной источник подготовки и накопления военно-обученных ресурсов — военная служба по призыву — в настоящее время не обеспечивает накопления в районах комплектования войск требуемых специалистов в необходимых объемах. Основными причинами этого являются¹⁸⁸:

- сокращение боевого состава войск мирного времени, в результате чего к настоящему времени ежегодный приток подготовленных специалистов в запас сократился на 25 % по сравнению с 1995 г.;
- увеличение доли солдат и сержантов, проходящих военную службу по контракту, что привело к сокращению мобилизационных людских ресурсов, получивших военную подготовку в период прохождения военной службы по призыву, на 27 % по сравнению с 2001 г.;
- большое количество отсрочек от призыва на военную службу, в результате чего с 1994 по 2004 гг. доля граждан, которых можно призвать на военную службу, в общей численности граждан призывного возраста, состоящих на воинском учете, снизилась с 27 % до 9,5 %;

— экстерриториальный принцип комплектования войск в мирное время, в результате чего не более 30—40 % из общего количества уволенных в запас граждан могут быть востребованы в районах комплектования и предназначены на доукомплектование войск по мобилизационному плану.

Выделяемые на учебно-сборовую подготовку финансовые ресурсы, более 1 млрд руб. в год, расходуются неэффективно. Об этом свидетельствуют результаты контрольных проверок, которые показывают, что только 20—30 % граждан, пребывающих в запасе и прошедших учебные сборы, способны выполнить поставленные боевые задачи. Особенно это характерно для наиболее сложных, наукоемких военно-учетных специальностей. Основными причинами этого являются¹⁸⁹:

- отсутствие в воинских частях подготовленных специалистов, способных организовать качественную подготовку мобилизационных людских ресурсов;
- устаревшая учебная материально-техническая база, что не позволяет обеспечить получение гражданами, пребывающими в запасе, требуемого уровня знаний, умений и навыков;
- отсутствие достойных стимулов и низкий уровень мотивации у граждан в повышении уровня своей военной подготовки, поскольку компенсация потерь, понесенных гражданами в период военных сборов, несопоставима с реальной заработной платой.

¹⁸⁷ Материалы анализа состояния мобилизационной подготовки и мобилизации ВС РФ. Уроки и выводы из практических мероприятий по совершенствованию мобилизационной готовности войск (сил). М., 2002.

¹⁸⁸ Материалы исследований на СКШУ «Запад-2007», других учений с войсками и КШУ, проверочных от мобилизаций воинских частей и подразделений. М., 2008.

¹⁸⁹ См.: Обобщенные материалы по КНИР «Разработка концепции перспективной системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов в новых социально-экономических условиях развития Российской Федерации» (шифр «Резервист»). М., 2004.; Малеев В.М., Рябошапка В.А., Фомин А.Н. Экономические аспекты военной безопасности // Вестник Академии военных наук. 2003. № 2. С. 93—103.

¹⁸⁴ Иванов Д.В. Правовая защита ресурсов творческой информации и обеспечение информационной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 12—13.

¹⁸⁵ Иванов Д.В. Указ. соч. С. 115—116.

¹⁸⁶ Квашнин А.В. Перспективная система планирования строительства Вооруженных Сил. М., 2002.

Прогнозные оценки показывают, что вследствие низкого уровня военно-учетной дисциплины в случае мобилизационного развертывания войск в установленные планы сроки не может быть призвано требуемое количество граждан из числа предназначенных к воинским частям, из которых далеко не все по уровню подготовки будут способны выполнять задачи по предназначению.

Обращает на себя внимание тот факт, что военным комиссариатам в ходе контрольных проверок приходится вызывать по повесткам в 5—7 раз больше граждан, чем требуется для доукомплектования воинской части по штату военного времени¹⁹⁰.

В работе И.В. Григорьева¹⁹¹ проведен анализ системы комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации мобилизационными людскими ресурсами, определены ее недостатки в современных условиях. Существующие проблемы комплектования условно разбиваются на законодательно-правовые, социально-политические, технико-экономические.

Основными направлениями решения существующих проблем определены следующие:

- совершенствование существующей нормативной правовой базы, регламентирующей пребывание граждан в запасе;

- создание более эффективной системы подготовки и накопления в запасе военно-обученных мобилизационных людских ресурсов.

Анализ существующих нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и накопление мобилизационных людских ресурсов, показал, что количественно-качественные показатели граждан, пребывающих в запасе, можно повысить за счет:

1) внесения изменений и дополнений в КоАП РФ в части:

- ужесточения санкций за уклонение от подготовки по военно-учетным специальностям;

- введения административной ответственности должностных лиц органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы за нарушения, связанные с воинским учетом;

- введения административной ответственности граждан за уклонение от призыва на военные сборы и ответственности руководителей или других должностных лиц организаций за необеспечение гражданам возможности призыва на военные сборы;

- расширения перечня должностных лиц военных комиссариатов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

- наделения руководителей органов местного самоуправления поселений и местного самоуправления городских округов полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях в области воинского учета;

- предоставления военным комиссарам права на вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении при наличии поводов, указанных в ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ.

Поскольку денежные средства в виде административных штрафов в настоящее время поступают на счета органов местного самоуправления, целесообразно, чтобы они зачислялись в специальный фонд, за счет которого можно было бы поощрять граждан, пребывающих в запасе, добросовестно исполняющих воинскую обязанность, по итогам календарного года по решению главы органа местного самоуправления и военного комиссара муниципального образования;

2) внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих».

На основе анализа положений Федерального закона «О статусе военнослужащих» сделан вывод о том, что граждане, пребывающие в запасе, пользуются некоторыми социальными гарантиями и компенсациями только в период прохождения

военных сборов, что является недостаточным стимулирующим воздействием для надлежащего выполнения воинской обязанности. В связи с этим предлагается внести в указанный Закон изменения и дополнения в части:

- предоставления преимущественного права на поступление на работу в государственные организации и воинские части супругам граждан, пребывающих (пребывавших) непрерывно более 10 лет либо с перерывами в общей сложности более 15 лет в запасе и добросовестно исполняющих (исполнявших) воинскую обязанность;

- предоставления дополнительного отпуска гражданам, пребывающим в запасе и добросовестно исполняющим воинскую обязанность;

- введения дополнительных выплат гражданам, пребывающим в запасе, добросовестно исполняющим воинскую обязанность, по итогам проведения военных сборов и по итогам календарного года;

- предоставления права гражданам, пребывающим (пребывавшим) непрерывно более 7 лет либо с перерывами в общей сложности более 10 лет в запасе и добросовестно исполняющим (исполнявшим) воинскую обязанность, на обучение в государственных и муниципальных образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования, а также на подготовительных отделениях (курсах) федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования за счет средств федерального бюджета;

- предоставления права детям граждан, пребывающих (пребывавших) в запасе и добросовестно исполняющих (исполнявших) воинскую обязанность, общая продолжительность пребывания в запасе которых составляет 20 лет и более, зачисления в суворовские военные, нахимовские военно-морские училища и кадетские корпуса вне конкурса, а при поступлении в военные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования — преимущественного права при условии успешного прохождения вступительных испытаний.

Реализация второго из перечисленных выше направлений предопределяет создание новой системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов.

Сущность предлагаемых изменений в системе подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов заключается в том, что в составе мобилизационных людских ресурсов выделяется мобилизационный людской резерв.

Включение граждан в состав резерва планируется осуществлять на добровольной основе, путем заключения с ними соответствующего служебного контракта, определяющего основные условия пребывания гражданина в составе резерва.

Устойчивое функционирование новой системы невозможно без разработки новых (внесения изменений и дополнений в действующие) нормативных правовых актов. Правовое регулирование пребывания граждан в резерве по контракту должно определить:

- статус резервиста;

- порядок формирования и функционирования резерва;

- обязанности, права и ответственность резервистов, с одной стороны, и Министерства обороны Российской Федерации — с другой;

- комплекс мероприятий, направленных на обеспечение социальных гарантий и компенсаций, защиты прав и интересов резервистов.

Все перечисленные задачи требуют глубокого научного изучения путем обобщения теоретических и правовых основ в области правового регулирования пребывания граждан в резерве по контракту системы подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов, а также определения путей совершенствования норм законодательства Российской Федерации по подготовке и накоплению мобилизационных людских ресурсов.

¹⁹⁰ Зиганшин Д.Ф. Подготовка мобилизационных людских ресурсов: методика экономического обоснования // Военная мысль. 2006. № 12.

¹⁹¹ Григорьев И.В. Разработка рекомендаций по подбору кадров для подготовки мобилизационных людских ресурсов: дис. ... канд. воен. наук. М., 2007.

Некоторые вопросы злоупотребления военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации возложенными на них юридическими обязанностями

Титов А.В., кандидат юридических наук, капитан юстиции

Применение военного законодательства за последние годы в Вооруженных Силах Российской Федерации показало, что при формулировании обязанностей военнослужащих правотворческие органы не рассчитывают на применение эффективного механизма юридической ответственности в случае их невыполнения.

Так, в случае неисполнения военнослужащим приказа командира (начальника) последний обладает фактическими полномочиями привлечь такого военнослужащего к дисциплинарной ответственности, что по сути и содержание является, как правило, неэффективным методом ввиду несоразмерности наказания совершенному проступку. В исключительных случаях при наличии состава преступления, предусмотренного ст. 332 УК РФ, такой военнослужащий может быть по решению суда привлечен к уголовной ответственности.

Остается предположить, что в подобных ситуациях (а число таких примеров бесконечно) законодатель и органы военного управления ориентируются не на применение юридической ответственности в случае неисполнения обязанностей военнослужащими, а на другие формы государственного принуждения, обеспечивающие реализацию правовых норм. Каковы эти формы государственного принуждения — вопрос, требующий отдельного рассмотрения.

Любой поступок военнослужащего, в том числе и противоправный, всегда выступает как явление строго индивидуальное. Даже внешне схожие правонарушения могут отличаться друг от друга по внутренним мотивам, следствием которых они стали по волевым усилиям, затраченным военнослужащими при их совершении, и по наступившим последствиям. Кроме этого, в правонарушениях довольно четко отражаются внешнее влияние на сознание и поведение военнослужащего, а также многие условия его повседневной деятельности, важным среди которых является уровень уставного порядка в части (подразделении)¹⁹².

Таким образом, неисполнение или несоблюдение установленных законом обязанностей военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации в зависимости от характера их действий (бездействия) является правонарушением.

Опираясь на методологические посылы С.С. Алексеева, профессор А.С. Шабуров¹⁹³ под правонарушением понимает общественно вредное виновное деяние дееспособного субъекта, противоречащее требованиям правовых норм. Среди основных признаков правонарушения А.С. Шабуров выделяет «действие противоправное» — нарушающее требование норм права, запретов, или невыполнение (неисполнение, несоблюдение) обязанностей. По своему содержанию данные действия характеризуют поведение военнослужащего как неправомерное.

Правонарушения по характеру общественной вредности (опасности) подразделяются на преступления и проступки, вследствие чего военнослужащий может быть привлечен к дисциплинарной, материальной, административной, уголовной или гражданско-правовой ответственности.

Однако, по мнению А.С. Шабурова, не является правонарушением вариант поведения, хотя и нарушающий правовые предписания, но не наносящий ущерба, социально полезный. Действия, хотя и социально опасные, но осуществляемые в рамках правовых предписаний, также не считаются правонарушением¹⁹⁴.

¹⁹² Предупреждение правонарушений в Вооруженных Силах СССР / под общ. ред. А.Г. Горного, Н.Ф. Чистякова, В.П. Маслова. М., 1972. С. 165.

¹⁹³ Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского, проф. В.Д. Первалова. М., 2001. С. 424.

¹⁹⁴ Теория государства и права: учеб. для вузов. С. 426.

На современном этапе развития теории права изучение названных вариантов нетипичного правового поведения (правомерных действий) нашло отражение в работах ученых, исследующих злоупотребление правом¹⁹⁵.

Термин «злоупотребление правом» в его буквальном понимании означает употребление права во зло в тех случаях, когда управомоченный субъект обладает полномочиями (субъективными правами и юридическими обязанностями), действует в их пределах (нравственности, разумности, добросовестности), но наносит какой-либо вред другим лицам или обществу в целом¹⁹⁶.

Анализ работ ученых, исследующих «злоупотребление правом», позволил нам выявить множество вариантов определения этого термина, два из них приведены выше. Вместе с тем, не вдаваясь в подробности каждого из них, логичной и вполне обоснованной применительно к обязанностям военнослужащих является позиция А.А. Малиновского¹⁹⁷. Опираясь на те же методологические посылы, представляется, что «злоупотребление правом» предполагает наравне с субъективными правами выполнение юридических обязанностей как в корыстных интересах, так и для достижения определенных целей не соответствующими им средствами (например, во исполнение приказа команданта начальник патруля останавливает на маршруте патрулирования всех без исключения военнослужащих с целью сделать им любое замечание ради скорейшего окончания дежурства или роста показателей военной коммандатуры при составлении данных о нарушителях воинской дисциплины).

В деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации имеют место случаи, когда субъекты военно-служебных отношений, обладающие статусом военнослужащих, при несении военной службы, формально действуя в рамках закона, злоупотребляют предоставленными им юридическими обязанностями, практически не нанося вред государственным интересам (степень общественной опасности невелика, малозначительна). Так, например, командир (начальник) руководствуясь ст. 80 УВС ВС РФ, обеспечивает твердый внутренний порядок в подчиненной воинской части (подразделении) за счет неоправданного и высокого числа военнослужащих, несущих службу во внутреннем наряде.

Для выяснения сущности злоупотребления обязанностями представляется важным различать вред в юридическом и фактическом смысле. Вред в юридическом смысле — это те негативные последствия, которые указаны в действующем законодательстве как результат исполнения или соблюдения юридических обязанностей (например, небрежное ведение учета (в нарушение п. 135 Руководства по войсковому (корабельному) хозяйству в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом министра обороны Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 222) образовавшейся недостачи с целью избежать материальной ответственности в результате злоупотребления должностными полномочиями).

Вред в фактическом смысле — это все те негативные последствия исполнения или соблюдения юридических обязанностей «во зло», вне зависимости от того, признает ли их социально вредными законодатель или нет, т. е. как вред в объективном (юридическом) смысле, так и вред в субъективном смысле¹⁹⁸.

Следовательно, если в результате исполнения или соблюдения юридических обязанностей произошло умаление охраняемого законом блага, речь должна идти о

¹⁹⁵ См., напр.: Белоножкин А.Ю. Содержание и формы злоупотребления субъективным гражданским правом: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005; Зайцева С.Г. Злоупотребление правом как правовая категория (вопросы теории и практики): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003; Ибрагимов М.В. Злоупотребление субъективным гражданским правом: понятие, сущность, виды и последствия: дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005; Малиновский А.А. Злоупотребление правом (основы концепции). М., 2000; Поротикова О.А. Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом. М., 2008; Юдин А.В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве. СПб., 2005; Яценко Т.С. Категория шикана в гражданском праве: история и современность. М., 2003 и др.

¹⁹⁶ См. подробнее: Зайцева С.Г. Указ. соч. С. 43—55.

¹⁹⁷ Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование). М., 2007. С. 267.

¹⁹⁸ Там же. С. 69.

противоправном злоупотреблении юридическими обязанностями. Злоупотребление в данном случае при наличии соответствующих признаков может квалифицироваться как правонарушение (например, военнослужащего, несущего военную службу по призыву, находящегося на учениях, вызывают в прокуратуру, командир роты, зная об этом, в целях затягивания процесса дознания, не отпускает его, формально соблюдая приказ командира части об участии на учениях всего личного состава роты).

Если посредством исполнения или соблюдения юридических обязанностей произошло умаление не охраняемого законом блага или умаление охраняемого законом блага во благо, то перед нами правомерное злоупотребление юридическими обязанностями, которое не является правонарушением (например, самопожертвование военнослужащим своей жизнью (подвиг) ради прикрытия отхода основных сил (средств) при ведении боевых действий в случае неисполнения им приказа командира (начальника) на отступление).

Правомерное злоупотребление является разновидностью правомерного поведения, которое кратко представляется возможным определить как поведение, соответствующее нормам права.

В научной литературе сущность правомерного поведения определяется через юридические, психологические и социальные признаки¹⁹⁹.

К юридическим признакам правомерного поведения относятся:

- правовая регламентация правомерных действий;
- соответствие поведения субъектов требованиям норм права, воле государства и общества;
- презумпция правомерности поведения (поведение считается правомерным, пока не будет доказано обратное);
- юридическая защищенность правомерного поведения.

Психологические признаки правомерного поведения:

- осознание правомерности совершаемого поступка;
- убежденность субъекта в необходимости действовать именно правомерным образом;
- целенаправленность правомерного поведения, включающая в себя стремление субъекта в процессе правопослушной деятельности к достижению определенных целей, полезных для общества и для индивида;
- волевой характер деяния, который проявляется в саморегуляции субъектом своей деятельности;
- добровольность совершения субъектом правомерных поступков.

К социальным признакам правомерного поведения относятся:

- общественная полезность правомерного поведения;
- массовость правомерного поведения;
- позитивная социальная оценка правомерного поведения;
- соответствие правомерного поведения не только правовым, но и нравственно-этическим требованиям.

При правомерном злоупотреблении военнослужащими установленных юридических обязанностей создается такая ситуация, когда несопадающие друг с другом социальные нормы (военно-правовые и нравственно-этические) конкурируют между собой. Управомоченный субъект, поступающий в соответствии с правовой нормой, может быть осужден обществом как нарушитель нормы нравственной. В данном случае военнослужащий в рамках одного поведенческого акта поступает одновременно и правомерно, и безнравственно.

Правомерность злоупотребления юридическими обязанностями также обусловлена формально-юридическими причинами, характерными для общедозволительного типа правового регулирования военно-служебных отношений, — любые законодательно не запрещенные действия являются правомерными²⁰⁰.

¹⁹⁹ Тюрин Н.И. Правомерное поведение как объект юридического исследования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 59—63.

²⁰⁰ См. подробнее: Цыбулевская О.И. Моральный аспект злоупотребления правом // Актуальные вопросы частного права: межвуз. сб. науч. тр. Саратов, 2004. С. 266—270.

Таким образом, разделяя позицию А.А. Малиновского²⁰¹, с общетеоретической точки зрения правомерное злоупотребление юридическими обязанностями можно охарактеризовать следующими признаками:

1) поведение субъекта соответствует норме права, включая случаи, когда оно абстрактно разрешено либо прямо не запрещено;

2) поведение субъекта не соответствует общепринятым в обществе в конкретно-исторический период представлениям о добре и зле, вступает в противоречие с нормами нравственности, противоречит идеалам справедливости. За неисполнение или несоблюдение таких действий на субъекта военно-служебных отношений, обладающего статусом военнослужащего, не налагаются меры юридической ответственности, поскольку он поступает правомерно;

3) результат поведения выражается в причинении социального вреда, который не указывается в законе (регламентирующем конкретное поведение) в качестве нежелательного последствия. Поэтому причинение такого вреда не является запрещенным с юридической точки зрения;

4) наличие причинно-следственной связи между поведением и наступлением социально вредных последствий.

Ограниченный объем настоящей статьи не предполагает подробного рассмотрения и разрешения данных вопросов. Однако, по нашему мнению, необходимость военнослужащих правомерно злоупотреблять юридическими обязанностями обусловлена еще не преодоленными в настоящее время противоречиями между обязанностью, содержащейся как в норме права, так и в нравственности.

Об эволюции понятия «воинская дисциплина»

Щербак С.И., кандидат юридических наук, доцент

Существование военной организации государства обусловлено многими факторами, одним из которых, и весьма значимым, является дисциплина. Феномен дисциплины многократно становился предметом научного исследования. Это явление, видимо, в силу привычки, кажется простым и понятным. Однако при ближайшем рассмотрении оно открывается по-новому, особенно его правовые аспекты.

По оценкам специалистов, на сегодняшний день в системе федерального законодательства (федеральных конституционных и федеральных законах, постановлениях палат Федерального Собрания Российской Федерации, указах Президента Российской Федерации, постановлениях и распоряжениях Правительства Российской Федерации) насчитывается около 12 тыс. различного рода определений, характеристик, разъяснений понятий. Среди огромного числа дефиниций встречаются не соответствующие друг другу определения и даже противоречивые²⁰². Правила употребления этого теперь уже типового элемента федерального закона до сих пор не выработаны на официальном уровне²⁰³. Представляется, что в это число попадает и понятие «воинская дисциплина». Основанием для такого утверждения является обнаружившаяся неопределенность содержания этого понятия, приведенного в ДУ ВС РФ²⁰⁴.

При осмыслении положений ДУ ВС РФ, прежде всего, возникает вопрос о соотношении понятий «сущность воинской дисциплины» (абз. 1 преамбулы) и «воинская дисциплина» (ст. 1 ДУ ВС РФ). Содержание понятия «воинская дисциплина» приведено в ст. 1 ДУ ВС РФ, которая определяет воинскую дисциплину как «строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных за-

²⁰¹ Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом. С. 225.

²⁰² Ант Л.Ф. Теоретические вопросы правовой экспертизы федеральных законов // Журнал российского права. 2008. № 2. С. 17.

²⁰³ Отдельные подходы в этом отношении предпринимаются. Так, Аппарат Государственной Думы Российской Федерации подготовил методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (письмо Аппарата Государственной Думы Российской Федерации от 18 ноября 2003 г. № вн2-18/490).

²⁰⁴ Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495.

конами Российской Федерации, общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации... и приказами командиров (начальников)». Что же касается сущности воинской дисциплины, то преамбула разъясняет, что «настоящий Устав определяет сущность воинской дисциплины». Представляется, что ДУ ВС РФ определяет содержание воинской дисциплины, а где сокрыта ее сущность, остается только догадываться.

Вызывает интерес содержание определения «воинская дисциплина», приведенного в ст. 1 ДУ ВС РФ. Бросаются в глаза следующие обстоятельства.

Первое. Прежде всего, используемое выражение «законы Российской Федерации» противоречит Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что в Российской Федерации «принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы». Законами Российской Федерации именовались нормативные правовые акты, принятые до 25 декабря 1993 г. Напрашивается вопрос: должны ли военнослужащие в целях соблюдения воинской дисциплины соблюдать порядок и правила, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами?

Второе. Представляется, что объем порядка и правил, которые военнослужащие должны строго и точно соблюдать, неоправданно вольно или невольно занижен. Наряду с федеральными законами, в определении отсутствуют упоминания о других актах, содержащих правила поведения военнослужащих, например международных договорах, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации и др. Причем перечень правовых актов, которые необходимо соблюдать военнослужащему, с теми же искажениями повторяется в ст. 3 ДУ ВС РФ. В то же время ст. 4, определяющая, чем достигается воинская дисциплина, предлагает более широкий перечень правовых актов, знание и соблюдение которых обязательно для военнослужащего. Среди них пресловутые «законы Российской Федерации», другие нормативные правовые акты Российской Федерации, требования общевоинских уставов и нормы международного гуманитарного права.

Третье. Из определения воинской дисциплины непонятно: дисциплинированное поведение предполагает соблюдение всех порядков и правил, установленных нормами действующего права, или только направленных на регулирование военно-служебных отношений.

Поначалу создается впечатление, что в столь лаконичном определении, содержащемся в ст. 1 ДУ ВС РФ, сокрыт какой-то особый смысл, понять который под силу только посвященному. Впоследствии суждение уже носит характер сомнения — может быть, имеет место ошибка.

Прав Н.Н. Грачев, который, оценивая еще проект ДУ ВС РФ, утверждал: «Само определение воинской дисциплины носит беспредметный характер. В нем речь идет о строгом и точном соблюдении хотя и установленных, но абстрактных порядка и правил, не связанных с действительностью и поведением военнослужащих. Беспредметность порядка и правил порождает несвойственный принятому значению «воинская дисциплина» понятийный аппарат, вызывает нежелательные теоретические и практические последствия, не способствует обеспечению дисциплины»²⁰⁵. Также Н.Н. Грачев обращает внимание на необходимость устранения из положений ДУ ВС РФ алогизмов.

Анализ текста ДУ ВС РФ показывает наличие тавтологии, которая подтверждает нарушение законов логики. Воинская дисциплина определяется как строгое и точное *соблюдение* всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами Российской Федерации, общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации (далее — общевоинские уставы) и приказами командиров (начальников), а также в ст. 3 ДУ ВС РФ, установлено, что воинская дисциплина обязывает *соблюдать* те же самые положения, которые определяют содержание воинской дисциплины. Следовательно, сущность воинской дисциплины заключается в *соблюдении соблюдения*. Аналогично выглядит и содержание ст. 4 ДУ ВС РФ, в которой

²⁰⁵ Грачев Н.Н. Дисциплина и дисциплинарный устав. Некоторые вопросы теории и практики. М., 2002.

определено, что воинская дисциплина (суть соблюдение) достигается знанием и соблюдением...

Автор настоящей статьи полагает, что выявить причины подобного подхода к определению понятия «воинская дисциплина» можно, обратившись к истории. Представляется, что это позволит проследить эволюцию исследуемого понятия и прояснить терминологическую обусловленность современного определения.

За многовековую историю Российского государства подходы к понятию дисциплины изменялись. Изначально в основе воинской дисциплины лежала идея устрашения, идея строгости, даже жестокости. Но уже в конце XVIII в. в русскую армию все более проникают прогрессивные военно-педагогические и правовые взгляды на дисциплину, на обращение с солдатом как с человеком, разуму и воле которого отводилась решающая роль в обеспечении конечного успеха в бою. А.В. Суворов в дисциплине видел основу воинской доблести, храбрости и героизма²⁰⁶. М.И. Кутузов, называя дисциплину душой армии, дисциплинированным считал «того, кто повируется и точно выполняет приказания»²⁰⁷.

Более наглядно эволюция понятия «воинская дисциплина» проявляется при анализе определений, закрепленных в текстах дисциплинарных уставов, относящихся к разным историческим периодам.

В ст. 1 Дисциплинарного устава 1913 г., утвержденного российским императором, приведено следующее определение. «Воинская дисциплина состоит в строгом и точном соблюдении *правил, приписанных военными законами* (выделено автором). Поэтому она обязывает точно и беспрекословно исполнять приказание начальства, строго соблюдать чинопочитание, сохранять вверенный команде порядок, добросовестно исполнять обязанности службы и не оставлять проступков и упущений без взысканий». В разъяснении к ст. 1 названного Устава обращено внимание на требования, вытекающие из данного определения: «...при чем на первом месте поставлена важнейшая из них — обязанность каждого военнослужащего повиноваться начальникам».

Статья 1 Дисциплинарного устава Красной Армии 1940 г. определяла воинскую дисциплину как знание и строгое соблюдение *установленного в Красной Армии порядка* (выделено автором), основанного на законах Советского Правительства и на воинских уставах, регламентирующих жизнь, быт и боевую деятельность войск.

Дисциплинарный устав Вооруженных Сил СССР 1975 г.²⁰⁸ существенно расширил содержание правил, соблюдение которых образует воинскую дисциплину, и определил ее как «строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных советскими законами и воинскими уставами». Отметим, речь идет обо всех советских законах, не только военных. Также следует обратить внимание на отсутствие упоминания о такой составляющей воинской дисциплины, как приказы командиров (начальников).

Текст современного, действующего определения воинской дисциплины был приведен и проанализирован выше.

Таким образом, даже выборочный обзор некоторых дисциплинарных уставов показывает эволюцию понятия «воинская дисциплина». Заметно, как от конкретно определенных «правил, приписанных военными законами», направленных на исполнение обязанностей службы, происходит последовательное необоснованное расширение понятия вплоть до соблюдения порядка и правил, установленных всеми законами. Причем, исходя из того, что соблюдение порядка и правил, установленных законами, является обязанностью всех граждан, можно утверждать, что воинская дисциплина обязательна для всех членов общества²⁰⁹. На определенном этапе развития советского общества требования, аналогичные требованиям воинской дисциплины,

²⁰⁶ См.: На боевом посту. 2005. № 1. С. 27.

²⁰⁷ См.: На боевом посту. 2005. № 3. С. 39.

²⁰⁸ Утвержден Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 июля 1975 г.

²⁰⁹ В некоторых языках, например в польском, слово «дисциплина», кроме общепринятого, имеет еще одно значение — кнут с коротким кнутовищем и длинным бичом. Утрируя, можно сказать, что это и есть наглядное отображение сущности воинской дисциплины.

лины, распространялись на все общество, даже детские организации. Однако развитие общественных отношений, признание прав личности предполагает разумное уменьшение обязанностей, характерных для тоталитарного общества, признание за индивидом свобод и поощрение инициативы.

Дисциплина имеет богатую историю, и ее содержание зависит от характера государственного режима. А.С. Макаренко утверждал, что «...недисциплинированный человек — это человек, выступающий против общества...»²¹⁰, и далее необходимость дисциплины обосновывал следующими факторами:

а) дисциплина необходима коллективу для того, чтобы он лучше и быстрее достигал своих целей;

б) дисциплина нужна, чтобы каждый отдельный человек развивался, чтобы воспитывал в себе умение преодолевать препятствия и совершать трудные работы и подвиги, если к подвигам призывает жизнь;

в) в каждом коллективе дисциплина должна быть поставлена выше интересов отдельных членов коллектива;

г) дисциплина украшает коллектив и каждого отдельного члена коллектива;

д) дисциплина есть свобода, она ставит личность в более защищенное, свободное положение и создает полную уверенность в своем праве, путях и возможностях именно для каждой отдельной личности;

е) дисциплина проявляется не тогда, когда человек делает что-либо для себя приятное, а тогда, когда человек делает что-нибудь более тяжелое, неожиданное, требующее значительных напряжений.

За исключением отдельных идеологических и идеалистических сентенций, в целом можно признать логичность установок А.С. Макаренко, которые в известной мере можно положить в основу системы воспитания дисциплинированного поведения современной личности.

В.И. Ленин в условиях Гражданской войны в России требовал железной военной дисциплины.

В содержании дисциплины можно выделить две стороны — объективную и субъективную. Под объективной стороной следует понимать определенный порядок, без которого не может существовать организация. Этот порядок в определенной части регулируется нормами различных отраслей права (трудового, административного, финансового, военного и др.) и формируется как особая, специфическая, часть правового порядка, приспособленная к условиям функционирования данной организации. Субъективную сторону составляют выполнение обязанностей и осуществление прав каждым участником организации. Совершение дисциплинарного проступка, осуществление дисциплинарного правомочия и обязанность нарушителя дисциплины претерпеть ущерб (дисциплинарная ответственность) также относятся к субъективной стороне дисциплины. М.И. Чечегов отмечает, что «воинская дисциплина является продуктом дисциплинированности каждого сотрудника подразделения, ее субъектом является военнослужащий»²¹¹.

Примечательны наблюдения начальника Департамента полиции царской России А.А. Лопухина²¹². Высказанная более ста лет назад оценка состояния и перспектив развития отечественных органов внутренних дел и использования в полиции того времени воинской дисциплины становится актуальной снова. По его мнению, воинская дисциплина оправдывает себя только во время боевых действий. В повседневной же работе воинская дисциплина заглушает инициативу, делает мышление стандартным, не побуждает к самостоятельному поиску, что на корню убивает развитие профессионально значимых качеств...

Представляется, что в условиях формирования нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации, перехода к комплектованию подразделений и даже соединений военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, роль и содержание воинской дисциплины должны измениться. В значительной степени это актуально для государственных организаций, в которых военная служба предусмотрена только номинально, для придания сотрудникам статуса военнослужащего, например для пограничных органов. Дисциплина, прежде всего, должна быть направлена на обеспечение интересов служебной деятельности.

Отметим, что практика решения подобной задачи имеется в таможенных органах. Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. в ст.ст. 28, 29 и 30 определяет соответственно поощрения, дисциплинарные взыскания, права, обязанности и ответственность начальника таможенного органа по поддержанию служебной дисциплины. В ст. 30 установлено, что «права, обязанности и ответственность начальника таможенного органа по поддержанию служебной дисциплины, а также порядок применения поощрений и наложения дисциплинарных взысканий устанавливаются Дисциплинарным уставом таможенной службы»²¹³, утверждаемым Президентом Российской Федерации».

Аналогичным образом решены задачи правового регулирования дисциплины в органах внутренних дел²¹⁴, органах уголовно-исполнительной системы²¹⁵ и др.

В Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации имеется гл. 4 — «Служебная дисциплина». Статья 34 данного Положения содержит определение служебной дисциплины в органах внутренних дел, которая означает «соблюдение сотрудниками органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой, контрактом о службе, а также приказами Министра внутренних дел Российской Федерации, прямых начальников порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся у них правомочий».

Подобное определение служебной дисциплины приведено в ст. 2 Дисциплинарного устава таможенной службы: «Служебная дисциплина состоит в строгом выполнении всеми сотрудниками таможенных органов (далее именуются — сотрудники) должностных обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами Государственного таможенного комитета Российской Федерации, правилами внутреннего распорядка в таможенном органе, должностными инструкциями сотрудников, приказами начальников таможенных органов, а также условиями контракта о службе в таможенных органах».

Нетрудно заметить, что ключевым элементом определения служебной дисциплины в обоих случаях является выражение «должностные обязанности».

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что воинская дисциплина в ее настоящем значении не может удовлетворять потребности в обеспечении должного поведения военнослужащих. Один из выходов из сложившейся ситуации может состоять в переходе от абстрактной воинской дисциплины к дисциплине служебной.

В перспективе при подготовке федеральных законов о военной службе и о правоохранительной службе логичным было бы их составной частью сделать положения о служебной дисциплине, тем самым наполнить рассматриваемое понятие конкретным содержанием и приблизить его к современным реалиям.

²¹⁰ Макаренко А.С. Избранные педагогические сочинения. М., 1977.

²¹¹ Чечегов М.И. Дисциплинирующая среда как система, обеспечивающая необходимый уровень воинской дисциплины // Материалы научно-практической конференции «Особенности оперативно-служебной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности в современных условиях»: в 2 ч. М., 2007. Ч. 1. С. 285.

²¹² Лопухин А.А. Настоящее и будущее русской полиции. Из итогов служебного опыта. М., 1907.

²¹³ Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1396.

²¹⁴ Постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» от 23 декабря 1992 г. № 4202-1.

²¹⁵ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении Инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы» от 6 июня 2005 г. № 76.

Законность и борьба с преступностью

К вопросу совершенствования деятельности органов военного управления по предупреждению наркотизма

Зубков О.А., член экспертно-консультативного совета при управлении аппарата Государственного антинаркотического комитета по ЦФО, член Российской криминологической ассоциации

В целях устранения смысловых противоречий в терминологической системе и унификации таких базовых для настоящей публикации понятий, как «наркомания» и «наркотизм», были взяты за основу следующие критерии сравнения: сфера научного и терминологического применения, сущностная характеристика, этимология, субъекты, объект, объем правового регулирования правоотношений, объем и характер противодействия со стороны государства, степень общественного вреда, отношение к противоправности и т. д. Опираясь на них, следует термин «наркомания» применять и характеризовать в большей степени как относящийся к медицинским аспектам проблемы (т. е., будучи болезнью, наркомания не всегда является противоправной), в то время как «наркотизм» должен быть трактован всегда в качестве противоправного социально опасного явления.

Уже сегодня незаконный оборот наркотиков представляет реальную угрозу безопасности страны. И если практически все понимают, что наркомания является болезнью всего общества в целом, то армия как неотъемлемая и значимая его составляющая должна вызывать в этом смысле особую тревогу, так как наркотизм все глубже проникает в ее слои, и, следовательно, воинский наркотизм, таким образом, можно считать прямым следствием процессов, происходящих в обществе.

В настоящее время проблемы, связанные с предупреждением распространения наркотиков, противодействием их незаконному обороту, лечением больных наркоманией и их социальной реабилитацией на общегосударственном уровне, решаются федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий. В частности, к ним относятся: Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков; Министерство внутренних дел Российской Федерации; Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации; Министерство иностранных дел Российской Федерации; Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Федеральная таможенная служба; Министерство обороны Российской Федерации; Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральное агентство геодезии и картографии; Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию; Федеральное космическое агентство; Федеральное агентство по образованию; Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям; Федеральное агентство по промышленности; Федеральное агентство по сельскому хозяйству; Федеральное агентство по физической культуре и спорту; Служба внешней разведки Российской Федерации и др.

Первоочередность решения данной проблемы напрямую связана с национальными приоритетами социально-экономического развития страны. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2009 г. особо отмечена необходимость создания безопасных условий жизни, снижения уровня преступности в стране, улучшения состояния здоровья российской нации и прекращения распространения наркомании как основ для раскрытия потенциала нашего государства.

В связи с вышесказанным надлежщая координация деятельности указанных органов, а также негосударственных организаций и общественных объединений становится непременным условием решения проблемы противодействия распространению наркотизма и с недавних пор осуществляется Государственным антинаркотическим комитетом²¹⁶.

²¹⁶ Государственный антинаркотический комитет создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 № 1374, этим же Указом утверждено Положение о государственном антинаркотическом комитете.

В официальных докладах вышеназванного комитета²¹⁷ подчеркивается необходимость наращивания усилий по реализации адекватных и эффективных мер противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту. Статистика показывает, что, несмотря на активную деятельность государства в борьбе с наркотической угрозой, тенденции ее роста продолжают сохраняться. Так, среди наиболее волнующих современную общественность проявлений наркотизма можно выделить, например, подростковый, молодежный, информационный воинский — как один из видов наркотизма, характеризующийся максимально высокой степенью латентности, имеющий криминогенный характер, обусловленный вовлечением как отдельных лиц, так и групп военнослужащих и сотрудников в употребление наркотических средств или участием в их незаконном обороте.

Именно в данном контексте необходима активизация работы по предупреждению не только наркотизма как такового, но и его проявлений в военной среде. В этой связи для улучшения качества данной работы, в частности, на наш взгляд, необходимо внести некоторые коррективы в деятельность органов военного управления путем оптимизации организационно-штатной структуры. Для обоснованности и аргументированности подобных авторских предложений целесообразно также обратиться к передовому опыту некоторых зарубежных государств. Проблема воинского наркотизма стала для них актуальной гораздо раньше, чем для Российской Федерации в силу ряда объективных причин, в результате ими были выработаны некоторые методы его предупреждения, в том числе и организационного плана.

1. Для оказания помощи командованию в вопросах предупреждения наркотизма директивой министра обороны США «Проблемы алкоголизма и наркомании среди личного состава вооруженных сил» от 25 августа 1980 г. № 1010.4 в военном ведомстве был учрежден специальный консультативный комитет. Его функцией стала разработка нормативных документов, определяющих направления и меры борьбы с указанными явлениями. В войсках этими рекомендациями руководствуются офицеры и сержанты — советники командиров по вопросам борьбы с алкоголизмом и наркоманией. Помимо них, активное участие в воспитательной и профилактической работе принимают военные священники (капелланы), а также служба морально-психологической поддержки.

2. Особые надежды командование вооруженных сил Великобритании связывает с деятельностью специальных подразделений, занимающихся тестированием личного состава на предмет употребления наркотиков.

3. Употребление сильнодействующих наркотиков немедленно влечет за собой увольнение из вооруженных сил Франции. Ответственность за организацию борьбы с наркоманией возложена на командиров (начальников) всех степеней, а практические мероприятия проводит медицинская служба вооруженных сил, в составе которой созданы соответствующие подразделения, оснащенные спецсредствами. Так, в структуре центрального управления этой службы имеется научно-технический отдел с современной лабораторной базой для проведения научных и прикладных изысканий в области наркологии. Кроме того, в ведении отдела находится центр медицинских исследований, осуществляющий сбор и обобщение информации с данными медицинских анализов. В восьми региональных (окружных) госпиталях имеются психологические группы и мобильные санитарно-эпидемиологические лаборатории, которые систематически проводят внезапные медицинские проверки среди военнослужащих с отбором мочи и крови для выявления наркоманов. В случае положительной реакции специалист-психолог проводит их тестирование в целях определения причин, побудивших к употреблению наркотиков. При необходимости назначается курс лечения в окружном госпитале под постоянным наблюдением врачей-психологов. В работе по выявлению фактов наркомании обязательно соблюдаются принципы врачебной тайны. С учетом повышенных требований к некоторым видам военных специальностей особо тщательный наркологический контроль

²¹⁷ Подробнее об этом см.: пресс-релиз семинара-совещания руководителей аппаратов антинаркотических комиссий субъектов Российской Федерации по теме «Масштабы наркоугрозы огромны — адекватно ли противодействие?» от 28 апреля 2009 г.

проходят летный состав ВВС, операторы радио- и радиолокационных станций, водители боевых машин и автотранспорта.

4. В вооруженных силах Италии деятельность по профилактике наркомании и токсикомании и борьбе с ними координирует главное медицинское управление министерства обороны через медицинские службы главных штабов сухопутных войск, ВВС и ВМС. Подчиненные им военно-медицинские органы низовых уровней (военно-медицинские управления военных округов и действующие при них медицинские отборочные комиссии, госпитали с созданными при них психологическими консультациями, медицинские батальоны и роты) проводят работу по выявлению и лечению наркологических больных, организуют и проводят мероприятия по предупреждению распространения наркомании и токсикомании в войсках. Военная полиция (войска карабинеров) и финансовая гвардия несут ответственность за борьбу с наркобизнесом в вооруженных силах, претотвращение случаев нелегального распространения наркотиков в частях, оперативную разработку выявленных случаев.

Сказанное выше позволяет обобщить и выделить актуальные для российских воинских формирований и силовых структур аспекты организационного характера.

В частности, предлагается организационное обеспечение проводимых в воинских подразделениях мероприятий, направленных на предупреждение наркотизма, осуществляемых через органы наркологической службы в рамках военно-медицинских управлений. Создание таких служб во всех родах войск и на всех уровнях органов военного управления имеет насущную потребность. На такую службу необходимо возложить выполнение следующих функций:

- ведение учета и создание единой базы данных по вовлеченным в наркотизм военнослужащим и сотрудникам (по количественным и качественным показателям) в обслуживаемых отделах (службах, управлениях);

- осуществление совместно с руководством и медицинской службой антинаркотической пропаганды и воспитательных мероприятий;

- выявление среди военнослужащих потребителей одурманивающих веществ, а также «потенциальных» потребителей («группы риска»)²¹⁸, проведение с данным контингентом индивидуальной профилактической работы;

- организация амбулаторного и стационарного лечения больных наркоманией на базе созданных наркологических отделений госпиталей региональных управлений;

- социально-медицинская поддержка и реабилитация военнослужащих, прошедших лечение от наркомании²¹⁹;

- консультирование членов призывных комиссий военкоматов по вопросам обследования (тестирования) гражданина при его оформлении (поступлении) на военную службу;

- проведение экспертных исследований по уголовным делам, находящимся в производстве органов военной юстиции.

В качестве первого шага можно предложить проведение эксперимента с созданием данной службы на базе одного или нескольких военно-медицинских управлений в регионах.

²¹⁸ Факторы, дающие основание для занесения в «группу риска»: региональный; наследственность; пристрастие к алкоголю; круг общения; состояние на учете в правоохранительных органах и медицинских учреждениях; социальная дезадаптация; наличие комплексов неполноценности и подверженность чужому влиянию; нестабильное настроение и стремление к уединению; сложная адаптация к военной службе; страсть к азартным играм; признания в том, что наркотики употреблялись ранее и открытые высказывания об их безвредности; обнаружение признаков хранения или употребления наркотиков; перенесенные ранее тяжелые, длительные заболевания.

²¹⁹ Несмотря на то что данные функции являются необходимыми, их осуществление, тем не менее, является в большей степени задачей гражданского общества, так как военные медицинские учреждения в первую очередь должны в мирное и военное время осуществлять медицинское обеспечение (в бюджетном объеме) военнослужащих, нуждающихся в этом по причине полученного ущерба здоровью разной степени в ходе добросовестного исполнения служебных обязанностей.

Существенную помощь в предупреждении наркотизации военнослужащих способны оказать подразделения военной полиции, аналога которой в настоящее время в Российской армии нет. В качестве положительного примера можно привести военную полицию США, в компетенцию которой входят пресечение незаконного оборота наркотиков, проведение для этих целей оперативно-розыскных мероприятий. На нее также возложены функции органа предварительного расследования по некоторым категориям уголовных дел, связанных с наркотиками²²⁰.

Однако с учетом современных социально-экономических реалий, а также того факта, что проект федерального закона «О военной полиции» (в котором, в частности, предусматривается возложить на создаваемые органы военной полиции выявление, пресечение и предупреждение правонарушений в войсках, проведение оперативно-розыскной деятельности и некоторые другие задачи) с 1996 г. рассматривается в Государственной Думе, данная попытка формирования нового облика военных организаций пока остается лишь только на бумаге.

На наш взгляд, в качестве первого шага целесообразно создание нештатных групп в управлениях военных округов, службах, военных вузах для решения задач по противодействию наркотизму в силовых структурах. В состав таких групп следует включить: сотрудника службы безопасности, наделенного полномочиями проведения оперативно-розыскных мероприятий, штатного дознавателя (такая категория на сегодняшний день отсутствует), психолога, сотрудника воспитательного отдела, врача-нарколога (такая категория на сегодняшний день отсутствует), девиантолога и в обязательном порядке представителей духовных конфессий. Деятельность таких групп, без сомнения, позволит оказывать воздействие (предупредительное в первую очередь) на весь блок совершаемых военнослужащими и лицами из числа гражданского персонала правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков, усилить эффективность осуществления комплекса предупредительно-профилактических мер, направленных на сокращение распространения наркотизма среди военнослужащих и гражданских сотрудников. Кроме того, такие группы должны быть нацелены на раннее выявление потребителей наркотиков среди военнослужащих путем проведения сплошных или выборочных медицинских проверок с использованием современных экспресс-методик, а также проведения профилактической работы.

С учетом реалий современной действительности, статистических данных и неутешительных прогнозов проведение всех указанных мероприятий, на наш взгляд, должно носить безотлагательный и превентивный характер.

К вопросу о понятии коррупции и объекте преступлений коррупционной направленности (уголовно-правовой аспект)

Коваль А.В., преподаватель кафедры криминалистики Военного университета, кандидат юридических наук

Коррупцию можно рассматривать в двух аспектах — социально-философском (широком) и социально-юридическом (узком).

Как указывалось, например, Н.А. Егоровой, в широком смысле коррупция — это порча, упадок.

Узкая трактовка коррупции, в свою очередь, может быть криминологической и собственно уголовно-правовой.

В криминологии коррупция — это система отношений, основанных на «противоправных и иных сделках должностных лиц в ущерб государственным и общественным интересам»²²¹, один из основных признаков организованной преступности²²².

²²⁰ Military News. 1993. 16 sept.

²²¹ Криминология: учеб. М., 1995. С. 22.

²²² См.: Иванов А.К. Отечественная криминология: курс лекций. Саратов, 1995. С. 114; Ромащенко Л.С. Социологический анализ коррупции как основного признака организованной преступности // Вестник Саратовской государственной академии права. 1995. № 2. С. 145—154.

Вопрос о коррупции в криминологии рассматривается в рамках изучения проблем организованной преступности. Последняя также представляет собой систему отношений по поводу извлечения незаконной прибыли²²³. Для обеспечения нелегальной деятельности преступным группам необходима поддержка (или хотя бы бездействие, невмешательство) со стороны публичных должностных лиц, которая осуществляется за незаконное вознаграждение. Отмечается, что для такой коррупции характерна постоянная связь (или сращивание) государственных чиновников с преступным миром, тем самым коррупция в криминологии отличается от простого взяточничества, т. е. от коррупции в уголовно-правовом смысле. Согласно данному криминологическому определению коррупции эти вредоносные отношения могут быть основаны не только на противоправных, но и на других (видимо, законных) сделках должностных лиц. Тем не менее, такие сделки также причиняют ущерб государственным и общественным интересам. Что же касается существующих противозаконных способов сращивания государственной (муниципальной) власти с общеуголовной преступностью, то наиболее опасным в силу своей устойчивости, универсальности, традиционности является подкуп. Возможна ситуация, когда фактически существующая связь государственного служащего с преступной организацией, т. е. коррумпированность должностного лица в криминологическом смысле, не установлена, но привлечение такого субъекта к уголовной ответственности за взяточничество также означает борьбу с коррупцией.

Проблема коррупции в криминологическом плане важна для оперативно-розыскной деятельности, в частности для проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях выявления организованных преступных групп; для предварительного расследования, например, для установления причин и условий, способствующих совершению преступлений, для решения вопроса об избрании, изменении, отмене меры пресечения, для разработки тактики проведения следственных действий; для назначения наказания судом (п. «в» ст. 63 УК РФ предусматривает в качестве обстоятельства, отягчающего наказание, совершение преступления в составе преступного сообщества).

Этимологически коррупция означает взяточничество. Однако не только язык, но и социальная реальность показывают, что взяточничество является наиболее опасным видом должностных злоупотреблений, своего рода «скрытым ядром» преступности должностных лиц, ее предпосылкой: за взятки совершаются экономические преступления, преступления против правосудия, против конституционных прав и свобод граждан. Подкуп выступает связующим звеном между субъектами власти, как государственной, так и негосударственной, и лицами, которые профессионально занимаются нелегальной деятельностью.

Расширение уголовно-правового понятия коррупции путем включения в него иных составов преступлений против интересов службы и преступлений, совершаемых специальным субъектом — служащим с использованием своего положения, но не являющихся собственными должностными, с одной стороны, будет означать отступление от лингвистической традиции, с другой стороны, не принесет ничего ценного в квалификацию преступлений этого вида (в отличие от понятий хищения и убийства, имеющих принципиальное значение).

Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, помимо официального определения «коррупции» и видов коррупционных правонарушений, были установлены:

- основные принципы противодействия коррупции (в первой редакции законопроекта формулировались как «основные принципы противодействия коррупции, масштабы и характер которой представляют угрозу безопасности России»);
- правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

²²³ См.: Организованная преступность / под ред. А.И. Долговой, С.В. Дьякова. М., 1989. С. 42; Шнайдер Г.И. Криминология; пер. с нем. М., 1994. С. 48—53.

В действующем законодательстве родовое понятие коррупционных преступлений (очевидно, по причине их разноплановости) не выработало. Однако это вовсе не означает, что такие деяния, как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); получение и дача взятки (ст.ст. 290—291 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ); злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ); злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202 УК РФ); коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ) и т. д., не объединены общими для всех признаками. Законодатель в данном случае ограничился лишь исчерпывающим перечнем форм этих деяний, выделив каждый из составов в самостоятельную норму с точным описанием признаков каждого из них.

Непременным условием правильного определения уголовно-правовой сущности деяний является, как известно, раскрытие социально-экономической сущности законодательных положений, а также их трактовка в полном соответствии с принципами и определяющими институтами как отрасли, так и науки уголовного права.

При определении правовой природы коррупционных преступлений, видимо, должны быть учтены: во-первых, исторический опыт России по регулированию общественных отношений, связанных с противодействием соответствующим деяниям; во-вторых, не менее ценный опыт, приобретенный в этой же области экономически развитыми странами; и, наконец, уже сложившаяся на современном этапе отечественная судебная практика борьбы с преступлениями такого рода.

В связи с вышесказанным проблема конструирования составов, отвечающих требованиям «технологичности», а также вопросы правового регулирования, предварительного следствия и оперативно-розыскной деятельности по делам о коррупции государственных служащих, служащих коммерческих и иных организаций были и остаются в центре внимания законодателей и работников правоохранительных органов.

Исходя из указанных и множества других представлений о сущности преступного деяния, можно предположить, что и в анализируемом случае следует отталкиваться от уже ставшего фундаментальным для уголовного права понятия вреда, а также производного от него понятия «общественная опасность», в некотором роде расширяющего значение первого, привнося специфические уголовно-правовые черты в существо данной категории.

Необходимо отметить, что уголовно-правовая природа вреда заключается в посягательстве на жизненно важные для развития общества социальные ценности.

Вместе с тем, определенную сложность представляет не только вопрос о природе вреда преступных посягательств, но и о его взаимосвязи с другими социальными и правовыми явлениями. Актуальность вопроса обусловлена и тем, что вред имеет многоплановое уголовно-правовое значение. Кроме того, данная проблема тесно увязана с вопросами общей системы права и уголовного права в частности. Главное, однако, состоит в том, что систематика уголовного законодательства определяет объем и пределы уголовно-правовой охраны, характеризует общественную опасность и социальную сущность каждого конкретного преступления, определяет социальную направленность преступления и его юридические признаки.

Таким образом, необходимо установить, что же именно охраняет в данном случае уголовный закон.

Законодатель считает общественно опасным уже сам факт виновного, т. е. вполне адекватно воспринятого лицом, получения ценностей за совершение конкретных действий.

Должностное лицо, используя полученные незаконным путем ценности, да и просто обладая ими, стало объективно вредоносно для системы, элементом которой оно является, — коррумпированным чиновником²²⁴.

Если говорить конкретно о реализации понятия коррупции в уголовном праве, то следует согласиться с мнением, согласно которому рассматриваемый феномен представляет собой «явление в сфере социального управления, выражающееся в злоупотреблении субъектами управления своими властными полномочиями путем их ис-

²²⁴ Сергеевский Н. Русское уголовное право. Общая часть. СПб., 1915. С. 55.

пользования в личных целях (в широком смысле — индивидуальных и групповых материальных и иных целях).

Г.К. Мишин²²⁵, рассматривая коррупцию в уголовно-правовом аспекте, справедливо считает, что указанные выше нормы играют двоякую роль, определяя общее понятие должностного преступления, и служат резервом в том случае, когда отсутствует специальная норма, предусматривающая ответственность за должностное преступление.

Традиционно всесторонняя характеристика нанесенного преступным посягательством вреда рассматривается в рамках объекта преступления. Указанное позволяет обосновать не только необходимость уголовно-правового запрета, но и в значительной мере объем и пределы уголовно-правовой охраны. Посредством размера причиняемого объекту посягательства вреда определяются и общественно опасные последствия преступлений либо, напротив, устанавливается малозначительность действий или бездействия.

Поскольку один и тот же объект охраны страдает от самых различных по своей природе преступных посягательств, то важное практическое значение для квалификации деяния имеет детализация признаков и свойств объекта преступления.

В то же время отнесение тех или иных благ (интересов) к объекту правонарушения вовсе не означает, что эти интересы являются объектами исключительно уголовно-правовой охраны. Очень часто одни и те же объекты одновременно охраняются нормами и других отраслей права. Например, применительно к анализируемым социально-экономическим отношениям данные объекты охраняются и регулируются в первую очередь нормами гражданского и административного законодательства. Это остается справедливым, если вспомнить о многоликости проявлений коррупции.

Вместе с тем, уголовное право берет под свою охрану указанные объекты при наиболее опасных формах посягательств на них. Например, в случаях получения взятки (ст. 290 УК РФ); дачи взятки (ст. 291 УК РФ); служебного подлога (ст. 292 УК РФ) и т. д. Менее опасные нарушения (например, предоставление государственной или муниципальной структурой контракта без тендера, проявление местничества, протекционизма и пр.) охраняются либо нормами морали, либо иными отраслями права. Следовательно, отнесение определенных благ (интересов) к категории охраняемых уголовным правом вовсе не превращает любое из посягательств на эти блага (интересы) в уголовно наказуемое. Таковыми становятся лишь предусмотренные уголовным законом наиболее опасные формы противоправных деяний.

Социальная функция и служебная роль уголовного права заключаются главным образом в охране социально-экономических отношений, связанных с деятельностью должностных лиц и лиц иных категорий, наделенных властными полномочиями.

Таким образом, объектом рассматриваемых преступлений является обеспечиваемая обществом и соответствующая его интересам деятельность или состояние субъектов социально-экономических отношений.

Согласно мнению ряда авторов коррупционная преступность включает разные по своей уголовно-правовой природе деяния. Ее составляют многие преступления против государственной власти, государственной и иной службы. Это, прежде всего, взяточничество (ст.ст. 290—291 УК РФ), а также связанные с ним злоупотребления должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ), привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности (ст. 299 УК РФ), незаконное освобождение от уголовной ответственности (ст. 300 УК РФ), преступления против интересов службы в коммерческих и других организациях (ст.ст. 201—204 УК РФ) и целый ряд иных преступлений, в том числе в сфере компьютерной информации — неправомерный доступ к компьютерной информации лицом с использованием своего служебного положения (ч. 2 ст. 272 УК РФ) и т. п.

²²⁵ Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения: лекция. М., 1991. С. 22.

Российский законодатель, несмотря на то что не стал выделять в отдельную главу все возможные разновидности коррупционных преступлений, в то же время, как нам представляется, достаточно точно проник в существо преступлений, совершение которых в принципе может быть связано с эксплуатацией служебного статуса (статусная рента)²²⁶. В зависимости от стоящей перед тем или иным коррупционером целей и задач его действия могут трансформироваться в достаточно широкий спектр отклоняющихся форм поведения, в том числе и уголовно наказуемых. Их число, помимо традиционно относящихся к коррупционным, может насчитывать более 30.

Следовательно, особенностью коррупционных преступлений является, прежде всего, многоликость должностных или служебных злоупотреблений, которые полностью или частично, временно или навсегда затрудняют реализацию законных интересов тех или иных физических или юридических лиц, вынужденных в своей жизни и деятельности соприкасаться со статусными полномочиями чиновников. Ради охраны интересов потенциальных потерпевших и должны быть задействованы средства уголовного законодательства.

Вместе с тем, в качестве задачи уголовно-правовой науки можно поставить не только определение характера и точного соизмерения (на основе соответствующих исследований) степени общественной опасности каждого из деяний, но и установление соответствующего его характеру места в единой классификации среди прочих преступлений.

В юридической литературе и, очевидно, вполне обоснованно предлагается разделить всю совокупность коррупционных преступлений на две группы: публичные и непубличные коррупционные преступления.

К первой группе отнесены: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ); получение взятки (ст. 290 УК РФ); дача взятки (ст. 291 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ); провокация взятки в целях шантажа (ст. 304 УК РФ); подкуп свидетеля, потерпевшего, эксперта или переводчика (ч. 1 ст. 309 УК РФ); воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума, соединенное с подкупом (п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ); при наличии корыстной или иной личной заинтересованности — превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ).

Во вторую группу включены: подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов (ст. 184 УК РФ); злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ); злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами (ст. 202 УК РФ); превышение полномочий служащими частных охранных или детективных служб (ст. 203 УК РФ); коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ); провокация коммерческого подкупа в целях шантажа (ст. 304 УК РФ).

Любой из непосредственных объектов перечисленных преступлений не только отражает собственные особенности общественных отношений, но и в не меньшей степени — специфику реально определяемого вреда, соответственно и их предполагаемую охрану правовыми средствами.

Представляя характеристику основного непосредственного объекта, важно отметить, что в посягательстве на основной объект заключается социальная сущность данного преступления. Иными словами, основным непосредственным объектом является наиболее ценное с точки зрения общественных интересов социальное благо из всех повреждаемых данным преступлением. Кроме того, такой объект должен быть определяющим и для квалификации деяния, и для выбора в общей системе законодательства места конкретной уголовно-правовой нормы.

Дополнительным непосредственным объектом преступления являются те общественные отношения, посягательство на которые не составляет сущности данного преступления, но которые этим преступлением нарушаются или ставятся в опасность наряду с основным объектом.

²²⁶ Данный термин в апреле 2001 г. был использован Президентом Российской Федерации в ежегодном обращении к Федеральному Собранию Российской Федерации.

В коррумпированных отношениях усматривается корпоративный или, по меньшей мере, узкогрупповой «интерес» либо корыстный или иной личный «интерес» конкретных должностных лиц, удовлетворяемый в рассматриваемых случаях незаконным путем. Символами такого интереса являются те или иные предметы. Последними могут быть любые предметы, являющиеся объектами гражданских прав (ст. 128 ГК РФ): вещи (в том числе деньги и ценные бумаги), иное имущество и имущественные права, подлежащие оплате работы и услуги. Иными словами, это те же имущественные блага, которые могут быть предметом взятки (ст.ст. 290 и 291 УК РФ) либо коммерческого подкупа (ст. 204 УК РФ).

Объекты гражданских прав, которые могут выступать в качестве средства совершения преступления, предусмотренного ст. 304 УК РФ, иногда являются «сложными вещами» (ст. 134 УК РФ), либо вещные права на такие объекты требуют государственной регистрации (ст. 131 ГК РФ).

Однако с принятием и введением с 1 марта 1996 г. в действие части второй ГК РФ в толковании и практике применения ряда уголовно-правовых норм возникли определенные проблемы. Так, согласно ст. 575 ГК РФ («Запрещение дарения») не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда: работникам лечебных, воспитательных учреждений, учреждений социальной защиты и других аналогичных учреждений гражданами, находящимися в них на лечении, содержании или воспитании, супругами и родственниками этих граждан, а также государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных полномочий.

Согласно же ст. 290 УК РФ («Получение взятки») получение должностным лицом в качестве предмета взятки какого-либо имущества или выгод имущественного характера является уголовно наказуемым деянием. Аналогично и в ст. 304 УК РФ («Провокация взятки либо коммерческого подкупа») законодатель не указывает на тот минимальный размер стоимости полученного имущества или услуг имущественного характера, который бы исключал уголовную ответственность.

Таким образом, в данном случае возникла в определенном роде коллизия норм гражданского и уголовного законодательства. К сожалению, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» от 10 февраля 2000 г. не устранило данной коллизии.

Особенности применения амнистии к лицам, проходившим службу в составе действующей армии либо принимавшим участие в боевых действиях по защите Отечества, награжденных орденами или медалями СССР либо Российской Федерации

Кукушкина О.Ю.

Критерии применения амнистии к определенным категориям лиц в нормах уголовного права не установлены, также не установлены критерии неприменения амнистии. Поэтому при применении амнистии следует исходить из принципов и основных положений уголовной политики и уголовного закона. Основные положения стратегии уголовной политики находят свое выражение в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве. Уголовный кодекс Российской Федерации ранжирует объекты уголовно-правовой охраны по степени значимости, преступления — по степени общественной опасности, устанавливает основания и принципы уголовной ответственности, определяет общие начала назначения наказания и освобождения от уголовной ответственности и наказания.

Акты об амнистии выделяют лиц, к которым применяется амнистия, из числа определенных категорий осужденных. В каждом акте об амнистии критерии определения этих лиц различны.

Амнистии объявлялись Государственной Думой путем принятия постановлений об объявлении амнистий и постановлений о порядке их применения. Эти документы содержат взаимосвязанные положения, и применение одного постановления без другого невозможно. В постановлении об объявлении амнистии указываются лица, к которым амнистия применяется, условия ее применения, а также лица, на которых она не распространяется. В постановлении о порядке применения амнистии указываются органы, на которые возлагается исполнение акта об амнистии, разъясняются некоторые положения и термины первого документа.

Амнистия 2000 г. была самой масштабной по своему характеру — более 2 000 человек было освобождено, а в общей сложности в той или иной мере она была применена в отношении более 700 тыс. человек. Эта масштабность проявилась и в отношении льготных категорий. Данные по сопоставимым категориям амнистируемых приведены в таблице (в абсолютных цифрах):

Категории амнистируемых	Год объявления амнистии	
	1999	2000
Проходившие службу в составе действующей армии либо принимавшие участие в боевых действиях по защите Отечества	106	345
Женщины, имеющие несовершеннолетних детей (детей-инвалидов), а также беременные женщины	99	512
Инвалиды I и II группы	199	1 210
Больные туберкулезом, отнесенные к I или II группе диспансерного учета	1 457	15 101

В постановлении о порядке применения указанных амнистий разъясняются понятия лиц: «проходивших службу в составе действующей армии либо принимавших участие в боевых действиях по защите Отечества», «награжденных орденами или медалями СССР либо Российской Федерации», «несовершеннолетних», «злостных нарушителей». Толкование в актах об амнистии таких понятий требует специального рассмотрения.

В актах об амнистии 1997, 1999, 2000 гг.²²⁷ устанавливались льготные категории лиц, имеющих заслуги перед Родиной, к ним относились:

а) проходившие службу в составе действующей армии либо принимавшие участие в боевых действиях по защите Отечества;

б) награжденные орденами или медалями СССР либо Российской Федерации (кроме амнистии от 18 июня 1999 г.).

Судя по данным формулировкам, можно предположить, что речь идет о ветеранах. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо провести сравнительно-правовой анализ постановлений о порядке применения амнистий, где разъясняется, какие именно лица подпадают под действие данных пунктов²²⁸, и Федерального закона «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ.

²²⁷ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии» от 24 декабря 1997 г. № 2038-III ГД; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии» от 18 июня 1999 г. № 4147-II ГД; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов» от 26 мая 2000 г. № 398-III ГД.

²²⁸ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О порядке применения постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии» от 24 декабря 1997 г. № 2039-II ГД; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О порядке применения постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии» от 18 июня 1999 г. № 4148-II ГД; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О порядке применения постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов» от 26 мая 2000 г. № 399-III ГД.

Так, в постановлениях о порядке применения указанных амнистий выделяются следующие категории лиц, проходивших службу в составе действующей армии либо принимавших участие в боевых действиях по защите Отечества:

1. Военнослужащие и лица вольнонаемного состава Вооруженных Сил СССР, участвовавшие в составе действующей армии в боевых действиях на фронтах Великой Отечественной войны, партизаны и участники подпольных организаций, действовавших против фашистской Германии и ее союзников на временно оккупированных территориях СССР или других государств. Данный пункт лишь частично совпадает с подп. «а» подп. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона «О ветеранах», согласно которому названные категории относятся к участникам Великой Отечественной войны, т. е. являются ветеранами Великой Отечественной войны. Но в амнистиях из данной категории исключены военнослужащие, уволенные в запас (отставку), воспитанники воинских частей и юнги либо временно находившиеся в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период Гражданской войны или период других боевых операций по защите Отечества, а также партизаны и члены подпольных организаций, действовавших в период Гражданской войны. Вместе с тем, в амнистиях в данную категорию добавлены лица вольнонаемного состава Вооруженных Сил СССР, а также партизаны и участники подпольных организаций, действовавших на территориях других государств.

2. Военнослужащие Вооруженных Сил СССР, лица рядового, начальствующего и вольнонаемного состава органов внутренних дел и органов государственной безопасности, проходившие в годы Великой Отечественной войны службу в городах, участие в обороне которых засчитывается в выслугу лет для назначения пенсии на льготных условиях, установленных для военнослужащих воинских частей действующей армии.

Федеральный закон «О ветеранах» содержит аналогичную категорию, относящуюся к ветеранам Великой Отечественной войны. В амнистии из данной категории ветеранов исключена категория военнослужащих уволенных в запас (отставку), и добавлена категория лиц вольнонаемного состава.

3. Лица вольнонаемного состава Вооруженных Сил СССР, органов внутренних дел и органов государственной безопасности, занимавшие в годы Великой Отечественной войны штатные должности во входивших в состав действующей армии воинских частях, штабах и учреждениях либо находившиеся в этот период в городах, участие в обороне которых засчитывается в выслугу лет для назначения пенсии на льготных условиях, установленных для военнослужащих воинских частей действующей армии.

Данный пункт практически совпадает с подп. «в» подп. 1 п. 1 Федерального закона «О ветеранах».

4. Сотрудники разведки, контрразведки и другие лица, выполнявшие специальные задания в действующей армии, тылу противника или на территориях других государств в годы Великой Отечественной войны.

В амнистиях в данный пункт, в отличие от Федерального закона «О ветеранах», добавлена категория «и другие лица».

5. Работники предприятий и военных объектов, наркоматов, ведомств, переведенные в период Великой Отечественной войны на положение лиц, состоящих в рядах Красной Армии, и выполнявшие задачи в интересах армии и флота в пределах тыловых границ действующих фронтов или оперативных зон действующих флотов, а также работники учреждений и организаций, командированные в годы Великой Отечественной войны в действующую армию, в том числе корреспонденты газет и журналов, кинооператоры и др.

Данный пункт в амнистиях дает более широкое толкование работников, командированных в действующую армию, тогда как Федеральный закон «О ветеранах» дает более четкое их перечисление: «работники учреждений и организаций (в том числе учреждений и организаций культуры и искусства), корреспонденты центральных газет, журналов, ТАСС, Совинформбюро и радио, кинооператоры Центральной сту-

дии документальных фильмов (кинохроники), командированные в период Великой Отечественной войны в действующую армию».

6. Военнослужащие Вооруженных Сил СССР, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и органов государственной безопасности, бойцы и командный состав истребительных батальонов, взводов и отрядов защиты народа, участвовавшие в боевых операциях на территории СССР в период с 1 января 1944 г. по 9 мая 1945 г.

Подпункт «е» подп. 1 п. 1 ст. 2 Федерального закона «О ветеранах» дает более узкое толкование понятия боевых операций: «...в боевых операциях по борьбе с десантами противника и боевых действиях совместно с воинскими частями, входившими в состав действующей армии, в период Великой Отечественной войны, а также принимавшие участие в боевых операциях по ликвидации националистического подполья на территориях Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии и Эстонии в период с 1 января 1944 года по 31 декабря 1951 года. Лица, принимавшие участие в операциях по боевому тралению в подразделениях, не входивших в состав действующего флота, в период Великой Отечественной войны, а также привлекавшиеся организациями Осоавиахима СССР и органами местной власти к разминированию территорий и объектов, сбору боеприпасов и военной техники в период с 1 февраля 1944 года по 9 мая 1945 года».

7. Военнослужащие, проходившие военную службу в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. в не входивших в состав действующей армии воинских частях, учреждениях и военно-учебных заведениях и награжденные медалью «За победу над Германией в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг.» или медалью «За победу над Японией», а также лица, принимавшие участие в боевых действиях по защите интересов СССР в период, предшествовавший Великой Отечественной войне.

Данный пункт амнистии, с одной стороны, сужает категорию ветеранов Великой Отечественной войны, так как согласно Федеральному закону «О ветеранах» к аналогичной категории относятся «военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период», а с другой — расширяет за счет включения лиц, принимавших участие в боевых действиях по защите интересов СССР в период, предшествовавший Великой Отечественной войне.

Таким образом, из амнистий «выпали» следующие категории ветеранов Великой Отечественной войны:

— лица, принимавшие участие в боевых действиях против фашистской Германии и ее союзников в составе партизанских отрядов, подпольных групп, других антифашистских формирований в период Великой Отечественной войны на территориях других государств;

— лица, работавшие на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, на строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог; члены экипажей судов транспортного флота, интернированные в начале Великой Отечественной войны в портах других государств;

— лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»;

— лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР; лица, награжденные орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны.

8. Лица, принимавшие участие в боевых действиях по защите интересов СССР и Российской Федерации после окончания Великой Отечественной войны, в том числе на территориях других государств.

Данный пункт, на наш взгляд, подразумевает «ветеранов боевых действий», к которым относятся военнослужащие и лица, указанные в ст. 3 Федерального закона «О ветеранах». Но так как в амнистиях понятие «ветераны» не употребляется, то создается впечатление, что существуют иные категории лиц, принимавших участие в

боевых действиях по защите интересов СССР и Российской Федерации после окончания Великой Отечественной войны, в том числе на территориях других государств.

9. Лица, проходившие военную службу с 1 декабря 1991 г. на территориях Азербайджанской Республики, Республики Армения, Грузии, Республики Таджикистан, Латвийской Республики, Литовской Республики, Эстонской Республики, а также лица, участвовавшие в восстановлении конституционного порядка в Чеченской Республике и проведении антитеррористических операций на Северном Кавказе, — по амнистии 2000 г.

На момент объявления указанных амнистий данные категории не были отнесены Федеральным законом «О ветеранах» к «ветеранам боевых действий».

По указанным амнистиям под категории награжденных орденами или медалями СССР либо Российской Федерации подпадают лица, награжденные орденами или медалями СССР либо Российской Федерации, являющимися государственными наградами, и имеющие на них соответствующие документы, а по амнистии 2000 г. к этой категории относятся лица, награжденные орденами СССР или Российской Федерации, лица, награжденные медалями «За отвагу», «За боевые заслуги», «Партизану Отечественной войны» I и II степени, «За оборону Ленинграда», «За оборону Москвы», «За оборону Одессы», «За оборону Севастополя», «За оборону Сталинграда», «За оборону Киева», «За оборону Кавказа», «За оборону Советского Заполярья», «За победу над Германией в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг.», «За победу над Японией», «За доблестный труд в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг.», «За трудовую доблесть», «За трудовое отличие», а также медалью Жукова, медалью Нахимова, медалью Суворова, медалью Ушакова, за исключением лиц, лишенных в установленном порядке орденов или медалей СССР либо Российской Федерации.

Данные формулировки в отношении ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий, на наш взгляд, являются дублирующими предыдущие пункты. Здесь, по всей видимости, имеются в виду иные категории, такие как ветераны военной службы, ветераны государственной службы, ветераны труда, а также военнослужащие, не являющиеся ветеранами военной службы, государственные служащие, не являющиеся ветеранами государственной службы, лица, не являющиеся ветеранами труда, но награжденные орденами или медалями СССР либо Российской Федерации, являющимися государственными наградами, и имеющие на них соответствующие документы.

В связи с изложенным можно отметить, что при употреблении понятия «награжденные орденами или медалями...» отсутствует четкость формулировок и происходит смешение различных категорий амнистируемых.

Таким образом, в амнистиях к льготной категории лиц, проходивших службу в составе действующей армии либо принимавших участие в боевых действиях по защите Отечества, относятся главным образом ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий и некоторые иные лица. Амнистиями данные лица выделяются в льготную категорию из числа военнослужащих. Но в амнистиях не всегда используются формулировки, идентичные Федеральному закону «О ветеранах», и сами понятия «ветераны Великой Отечественной войны», «ветераны боевых действий», «ветераны военной службы», «ветераны государственной службы», «ветераны труда» в амнистиях не употребляются. В связи с этим некоторые категории ветеранов «выпадают» из поля действия амнистии. И в то же время, наряду с категориями ветеранов, в амнистиях перечисляются иные лица. Конечно, помимо ветеранов, к льготным категориям могут быть отнесены и другие лица, но особый статус ветеранов установлен названным Федеральным законом. Поэтому, когда некоторые категории ветеранов не подпадают под действие амнистии, в то время как под амнистией подпадают не только другие категории ветеранов, но и лица, не имеющие заслуг перед Родиной, то возникает вопрос о нарушении конституционных принципов: законности, так как все правовые акты должны соответствовать Конституции Российской Федерации (ст. 15), федеральным конституционным законам, федеральным законам и другим нормативным актам, принятым ранее; равенства всех

перед законом и судом (ст. 19), так как если одни лица подпадают под амнистию, а другие лица той же категории не подпадают под амнистию, следовательно, имеется нарушение прав граждан.

Таким образом, при применении амнистии, на наш взгляд, указанные льготные категории должны соответствовать понятию и категориям «ветеранов», установленным Федеральным законом «О ветеранах»: «ветераны Великой Отечественной войны», «ветераны боевых действий», «ветераны военной службы», «ветераны государственной службы», «ветераны труда». Категории ветеранов в актах об амнистии также могут быть дифференцированы. Льготные категории лиц, не являющихся ветеранами, в актах об амнистии, на наш взгляд, не следует объединять с ветеранами.

Роль результатов оперативно-розыскной деятельности в установлении истины при рассмотрении уголовных дел военными судами

Михалюк С.Г., старший преподаватель кафедры уголовного процесса Военного университета

В постсоветской истории Российского государства в связи с разгулом преступности, в том числе и организованной террористической, возникла необходимость принятия решительных мер в борьбе с преступностью в целях защиты государственно-государственного строя Российской Федерации и защиты конституционных прав и законных интересов ее граждан, а также других лиц, проживающих на ее территории.

Организованная преступность фактически вступила в соперничество с государством, т. е. с системой уголовной юстиции. Только в 2005 г. в России совершено более 3,5 млн преступлений, большинство из которых оставались нераскрытыми.

В борьбе с терроризмом, как и с иными проявлениями преступности, важное место отводится оперативно-розыскной деятельности государственных органов, уполномоченных ее осуществлять. Первым шагом со стороны государства было принятие Закона Российской Федерации «Об оперативно-розыскной деятельности» 1992 г., а затем Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» 1995 г. (с изменениями и дополнениями), в котором были определены основные понятия оперативно-розыскной деятельности, ее цели и задачи, средства и методы. Это позволило впервые в постсоветской истории на законодательном уровне не только признать легитимность негласных форм и методов борьбы с преступностью, но и преодолеть бытующее в общественном мнении представление о них как о противоречащих нормам морали и нравственности. Оперативно-розыскная деятельность признана видом государственно-правовой деятельности, и ее конституционность подтверждена решениями высших судебных инстанций Российской Федерации.

Однако практика оперативно-розыскной деятельности свидетельствует о несовершенстве отдельных норм вышеназванного Федерального закона, о несогласованности их с нормами УК РФ, УПК РФ и иными законодательными актами, что отрицательно сказывается на результатах борьбы с преступностью, эффективности деятельности оперативных подразделений и следствия по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, а также розыску скрывшихся преступников.

Законодатели и руководители правоохранительных органов продолжают заниматься совершенствованием законодательства в области оперативно-розыскной деятельности. Совершенствование Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» должно происходить с учетом текущих изменений в УК РФ, УПК РФ и др. Только при таком подходе к нормотворчеству можно рассчитывать на продуктивное совершенствование оперативно-розыскного законодательства.

Россия придерживается конституционного принципа соответствия внутреннего законодательства нормам международного права. Существующие в настоящее время несогласованности Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельно-

сти» с другими законодательными актами влекут за собой негативные последствия для России, подрывающие ее авторитет в Евросоюзе.

Как отметил Европейский суд по правам человека, рассматривая дело по жалобе российских граждан Ваньяна и Худобина, по отношению к ним сотрудники правоохранительных органов под видом оперативно-розыскных мероприятий применяли провокации. Такое решение Европейский суд принял потому, что в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» не раскрыты понятия каждого из предусмотренных в его ст. 6 оперативно-розыскных мероприятий, одновременно в данном Законе и УК РФ нет понятия «провокация», что и приводит к различным толкованиям оперативно-розыскных мероприятий сторонами в судопроизводстве.

В процессе дальнейшего усовершенствования Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» необходимо определить место оперативно-розыскной деятельности в уголовной политике и правоохранительном механизме Российского государства. Это будет способствовать эффективности борьбы с преступными проявлениями в нашем обществе и совершенствованию всей системы уголовной юстиции.

Необходимо отметить, что оперативно-розыскная деятельность (ОРД) зависит от содержания социально-политического строя общества. Так, в период СССР борьба с преступностью велась на основе принятых официальных законодательных актов — Конституции СССР, уголовных и уголовно-процессуальных кодексов союзных республик и т. д. и не в меньшей мере, чем в настоящее время, проводилась оперативно-розыскная работа специально подготовленными службами различных государственных ведомств (МГБ, НКВД, КГБ, МВД) по раскрытию преступлений, задержанию преступников и установлению истины в судопроизводстве. Оперативно-розыскная деятельность регулировалась и осуществлялась на основе ведомственных нормативных актов (приказов, инструкций), которые имели определенный гриф секретности. Примером этому может служить рассмотрение материалов уголовного дела военным трибуналом Воркутинского гарнизона по обвинению начальника оперативной части колонии особого вида режима (ИТК ОС-34/24 УИТУ МВД Республики Коми, гор. Ухта) майора внутренней службы Юрьева.

Согласно приказу МВД СССР в обязанности начальника оперативной части ИТК МВД СССР входило оперативное обслуживание лиц, отбывающих срок наказания по приговору, военнослужащих, осуществляющих охрану ИТК, и лиц, работающих в ИТК по вольному найму.

Контроль за соблюдением законности осуществляла территориальная прокуратура в лице помощника прокурора.

На оперативном совещании было сообщено, что прокурором города Ухты против начальника оперчасти ИТК 34/24 майора Юрьева возбуждено уголовное дело по признакам спекуляции в крупных размерах. Основанием для возбуждения уголовного дела была справка начальника оперативного отдела УИТУ МВД Республики Коми о том, что майор Юрьев, пользуясь своим служебным положением, в течение длительного периода времени завозит в зону чай и реализует его среди особо опасных рецидивистов по завышенным ценам, от чего получил прибыль на сумму 35 000 руб. По тем временам это была очень крупная сумма. В отношении Юрьева была избрана мера пресечения — арест.

По делу было допрошено пять свидетелей из числа особо опасных рецидивистов (повар, банщик, ассенизатор, медбрат, сапожник), которые показали, что майор Юрьев постоянно завозит в зону чай и по завышенным ценам реализует его среди особо опасных рецидивистов.

Предварительное следствие было закончено, и дело направлено для рассмотрения в военный трибунал Воркутинского гарнизона. Государственное обвинение поддерживал заместитель прокурора г. Воркуты.

Военный трибунал приступил к рассмотрению дела 2 января 1983 г. Юрьев своей вины не признавал как на предварительном следствии, так и в судебном заседании.

Допрошенные свидетели — пять особо опасных рецидивистов — в суде подтвердили свои показания, данные ими на предварительном следствии.

Обвинение настаивало на окончании судебного следствия и переходе к прениям сторон, а защита категорически возражала представителю обвинения и заявила ходатайство об истребовании оперативной информации у МВД Республики Коми, которую имели право получать другие (кроме Юрьева) оперативные работники (начальник колонии, его заместитель по режиму, оперуполномоченные).

Трибунал удовлетворил ходатайство защиты, сделал запрос в МВД Республики Коми и дело слушанием отложил. Министр внутренних дел Республики Коми на запрос суда ответил: данную информацию предоставить не можем, поскольку она носит секретный характер.

Защита заявила повторное ходатайство: данному делу присвоить гриф секретности на уровне приказов соответствующих правоохранительных органов, регулирующих оперативную деятельность в местах лишения свободы. Суд удовлетворил ходатайство защиты, дело слушанием отложил и направил его в военный трибунал Уральского военного округа.

Делу по обвинению майора Юрьева был присвоен гриф «Совершенно секретно», и на имя министра внутренних дел СССР было направлено отношение о предоставлении суду всей оперативной информации по работе оперативной части ИТК 34/24.

Вся документация оперативной части ИТК 34/24 УИТУ МВД Республики Коми была оглашена в судебном заседании. Информация о том, что Юрьев занимался спекуляцией среди особо опасных рецидивистов, не подтвердилась. Трибунал Воркутинского гарнизона вынес оправдательный приговор в отношении майора Юрьева. Прокуратура Республики Коми была крайне недовольна оправдательным приговором и обжаловала его в Военную коллегия Верховного Суда Союза Советских Социалистических Республик, которая признала приговор военного трибунала Воркутинского гарнизона законным, обоснованным и справедливым, указав при этом на активную роль защиты по установлению объективной истины в стадии судебного производства при использовании результатов оперативной работы.

В заключение следует отметить, что использование оперативно-розыскных мероприятий в стадии предварительного следствия, а также судебного разбирательства способствует становлению России как демократического правового государства.

Правовая характеристика заявления о явке с повинной и особенности его применения к военнослужащим, совершившим дезертирство или самовольное оставление части

Куцев А.А., кандидат юридических наук

УК РФ в ст. 61 содержит перечень обстоятельств, смягчающих уголовное наказание. Одно из таких обстоятельств — заявление виновного лица о явке с повинной, под которым понимается добровольное сообщение лица о совершенном им преступлении (ст. 142 УПК РФ).

Статья 62 УК РФ закрепляет положение, согласно которому при наличии заявления о явке с повинной и отсутствии отягчающих обстоятельств в действиях виновного лица срок или размер наказания не могут превышать двух третей максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК РФ. Соблюдение данного положения — важная задача правоохранительных органов, направленная на реализацию принципа справедливости наказания — его соответствия степени общественной опасности и соотношения с личностью виновного лица. На практике нарушение положений ст. 62 УК РФ при назначении наказания является основанием для пересмотра уголовного дела в суде соответствующей инстанции.

Вместе с тем, не всякое добровольное сообщение виновного в совершении преступления лица можно расценивать как явку с повинной и соответственно применять к этому лицу смягчающие обстоятельства при назначении наказания.

Условия, поставленные законодателем для применения явки с повинной, подчеркивают особое значение, которое было придано этому смягчающему обстоятельству. Поэтому большое значение в практической работе органов, осуществляющих предварительное расследование, прокуратуры и суда имеет правильная квалификация добровольного сообщения лица о себе как о виновном в совершении преступления.

Для определения возможностей применения заявления о явке с повинной как обстоятельства, смягчающего уголовное наказание, в том числе и за ряд преступлений против военной службы, необходимо провести его анализ. Разъяснение возможности применения явки с повинной дано в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» от 11 января 2007 г. № 2.

Явка с повинной в качестве обстоятельства, смягчающего наказание, учитывается в тех случаях, когда лицо в устном или письменном виде добровольно сообщило органу, осуществляющему уголовное преследование, о совершенном им или с его участием преступлении.

Если же органы, осуществляющие предварительное расследование, располагали сведениями о преступлении (показаниями потерпевших, свидетелей, процессуальными документами и т. п.) и задержанному лицу было известно об этом, то подтверждение им факта участия в совершении преступления не может расцениваться как явка с повинной, а признается в качестве иного смягчающего наказание обстоятельства (например, избобличения других участников преступления)²²⁹.

Разъяснения, данные указанным постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации, позволяют представить конструкцию оснований для возможности применения заявления о явке с повинной в качестве обстоятельства, смягчающего наказание, следующим образом.

С одной стороны, ключевым элементом в мотивации лица на совершение явки с повинной в правоохранительные органы будет являться раскаяние. Под раскаянием следует понимать искреннее внутреннее осуждение лицом совершенного им поступка и вызванное этим желание каким-либо образом искупить содеянное. Для примера можно представить ситуацию, когда лицо, совершившее преступление, которое осталось неизвестным или нераскрытым, под воздействием угрызений совести добровольно являясь в правоохранительные органы и заявляет о себе как о виновном. В этом случае заявленным лицом явка с повинной, согласно ст. 142 УПК РФ, будет являться основанием для возбуждения уголовного дела и, поскольку до ее заявления событие преступления было либо вовсе не известно, либо не раскрыто, она имеет особое значение в характеристике личности виновного лица и свидетельствует об искренности его намерения понести наказание за совершенное преступление. В силу этого применение льгот при назначении наказания этому лицу целесообразно и справедливо. Виновное лицо уже не представляет такой общественной опасности, так как под воздействием раскаяния изменило свои взгляды на саму возможность совершения преступных действий.

С другой стороны, формулировки указанного выше постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации не исключают принятие явки с повинной, совершенной на основе других мотивов, например страха перед уголовным наказанием. При этом, в качестве обязательного условия для признания явки с повинной как обстоятельства, смягчающего наказание, также будет являться отсутствие у правоохранительных органов сведений о совершенном преступлении или, в случаях если факт преступления известен, о лице, его совершившем. Это условие призвано максимально возможно исключить использование заявления о явке с повинной виновным лицом в целях избежать справедливого наказания.

Так, можно представить ситуацию, когда лицо совершает преступление (допустим, находясь в состоянии алкогольного опьянения, совершает убийство). На следую-

²²⁹ См. п. 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» от 11 января 2007 г. № 2.

щий день, осознав весь характер последствий совершенного деяния и понимая, что данное преступление станет известно и виновный будет установлен, приходит в правоохранительные органы и заявляет о явке с повинной. Поскольку до заявления лица событие преступления было неизвестно, то нет оснований для непризнания явки с повинной в качестве обстоятельства, смягчающего наказание.

Представляется, что действия лица в первой ситуации изначально создали основания для включения явки с повинной в перечень обстоятельств, смягчающих наказание. Во втором же случае признание явки с повинной скорее является следствием сложности в возможности объективно определить, в каком случае она была совершена на основе искреннего раскаяния, а в каком — по другим мотивам. И поэтому для исключения случаев несправедливого непризнания явки с повинной в качестве смягчающего обстоятельства, в тех случаях, когда ее заявление действительно было основано на раскаянии, законодатель признает явку с повинной смягчающим обстоятельством и во втором описанном случае.

Формулировка, данная в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» от 11 января 2007 г. № 2, направлена на то, чтобы минимизировать возможности для виновных в совершении преступления лиц воспользоваться положениями о явке с повинной и избежать справедливого наказания.

Руководствуясь представленной выше характеристикой оснований для признания явки с повинной как обстоятельства, смягчающего наказание, можно провести анализ возможности его применения к некоторым преступлениям против военной службы.

Рассматривая данные преступления, можно сделать вывод, что некоторые из них, например самовольное оставление части (ст. 337 УК РФ) или дезертирство (ст. 338 УК РФ), в подавляющем большинстве случаев совершаются в условиях очевидности, когда факт совершения преступления становится известен сразу или через непродолжительное время после его совершения и лица, совершившие указанные преступления, осознают то, что их противоправные действия не останутся незамеченными. При этом, возможны случаи, когда военнослужащий, совершивший самовольное оставление части или дезертирство, через определенное время самостоятельно и добровольно являясь в правоохранительные органы или военную комендатуру и сообщает о себе как о лице, совершившем преступление против военной службы. При этом, он дает признательные показания, содействует следствию и облегчает тем самым задачу по расследованию совершенного им преступления. Можно ли в данном случае применять к такому лицу положения о явке с повинной?

Так, С.Н. Шарапов считает несправедливым неприменение явки с повинной в качестве обстоятельства, смягчающего уголовное наказание, к военнослужащим за совершенные ими преступления, предусмотренные ст. 337 и ст. 338 УК РФ, по тому лишь основанию, что для признания явки с повинной необходимым условием является отсутствие у органов следствия сведений о совершенном преступлении или о лице, его совершившем.

Для справедливого применения данного смягчающего обстоятельства С.Н. Шарапов считает необходимым провести разграничение между заявлением о своей вине, сделанным виновным лицом после его задержания, и заявлением лицом о совершенном им преступлении при наличии у этого лица реальной возможности скрываться от правоохранительных органов, даже в том случае, если и само событие преступления, и причастность лица к его совершению были известны.

Ко второй ситуации, по мнению С.Н. Шарапова, положения о явке с повинной вполне применимы, так как подобные действия облегчают задачу правоохранительным органам в раскрытии преступления. Следовательно, положения о явке с повинной вполне можно применять и к военнослужащим, совершившим дезертирство или самовольное оставление части, в случае их добровольной явки²³⁰.

²³⁰ Шарапов С.Н. Явка с повинной военнослужащих, самовольно оставивших часть, как обстоятельство, смягчающее наказание // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 4.

Однако подобный подход не может подтвердить наличие раскаяния как основного мотивационного элемента явки с повинной. А исключение факта неизвестности события преступления или неустановленности виновного в его совершении лица до момента совершения им явки с повинной как обязательного элемента создает широкие возможности для различного рода махинаций с признательными показаниями, целью которых явилось бы желание виновного лица избежать наказания в полном объеме. Поэтому судебная практика придерживается положений, согласно которым явкой с повинной можно считать лишь такое заявление лица, которое касается преступления, вообще неизвестного правоохранительным органам, иначе говоря, незарегистрированного, или же преступления известного, но не раскрытого, когда лицо, его совершившее, не установлено следственным путем (негласные оперативно-розыскные данные не в счет) и в деле не было ни подозреваемого, ни обвиняемого, а заявление о явке с повинной сделано исключительно на добровольных началах²³¹.

При этом, сведения, данные лицом о событии совершенного им преступления, предоставленные как при добровольной явке, так и после его задержания, можно считать обстоятельством, смягчающим наказание.

Сообщение о преступлении, сделанное лицом после его задержания по подозрению в совершении преступления, не исключает признания этого сообщения в качестве смягчающего наказания обстоятельства²³².

Вместе с тем, сообщение лица, задержанного по подозрению в совершении конкретного преступления, об иных совершенных им преступлениях, неизвестных органам уголовного преследования, следует признавать как явку с повинной и учитывать при назначении наказания при осуждении за эти преступления²³³. Поэтому если военнослужащий, совершивший дезертирство или самовольное оставление части, после своего задержания сообщает сведения о других совершенных им преступлениях, факт совершения которых был неизвестен правоохранительным органам, либо отсутствовали сведения о виновном в их совершении лице, то применительно к назначению наказания за данные преступления положения о явке с повинной применимы.

При совокупности совершенных преступлений явка с повинной как обстоятельство, смягчающее наказание, учитывается при назначении наказания за преступление, в связи с которым лицо явилось с повинной²³⁴. Если заявление о явке с повинной касалось всех совершенных лицом преступлений, то положения ч. 1 ст. 62 УК РФ применяются к каждому преступлению в отдельности.

Все приведенные положения в полном объеме применимы и к преступлениям, совершенным военнослужащими против военной службы, в том числе и к самовольному оставлению части или дезертирству. Руководствуясь ими, можно сделать вывод о том, что в большинстве случаев нельзя рассматривать в качестве явки с повинной действия военнослужащего в тех случаях, когда он оставляет часть с целью полностью или временно уклониться от военной службы, но по истечении определенного срока в силу тех или иных причин сам возвращается в часть или является в органы военного управления (военкомат, военную комендатуру). Добровольная явка военнослужащего в этом случае может рассматриваться в качестве обстоятельства, смягчающего ответственность. В отдельных случаях, когда военнослужащий добровольно явился после кратковременного (например, в пределах одних-двух суток) пребывания вне части, его действия, в силу их малозначительности, вообще могут не рассматриваться как преступление, предусмотренное ст. 337 или ст. 338 УК РФ. В таких случаях военнослужащий не подлежит уголовной ответ-

ственности по критерию малозначительности на основании ч. 2 ст. 14 УК РФ. Кроме того, освобождение от уголовной ответственности военнослужащего, совершившего самовольное оставление части или дезертирство вследствие стечения тяжелых обстоятельств, возможно на основании примечаний к ст. 337 и ст. 338 УК РФ²³⁵.

На практике вполне возможна и следующая ситуация. Военнослужащий совершает дезертирство или самовольное оставление части, но факт совершения преступления либо остается незамеченным ввиду попустительства командования, либо специально замалчивается в течение определенного времени. Позже виновное лицо само обращается в правоохранительные органы с заявлением о факте совершения им преступления против военной службы. Поскольку ранее в отношении этого лица уголовного дела заведено не было и какие-либо сведения о совершенном им дезертирстве или самовольном оставлении части отсутствовали, то, на мой взгляд, есть все основания для признания такого заявления явкой с повинной, которая на основании ст. 142 УПК РФ будет являться поводом для возбуждения уголовного дела. В этом случае такие действия лица дают все основания применять при назначении наказания в отношении его ст. 62 УК РФ.

На основании рассмотренной выше характеристики явки с повинной как обстоятельства, смягчающего наказание, можно сделать вывод о том, что оно применимо к дезертирству и самовольному оставлению части лишь в некоторых случаях. В большинстве случаев заявление о явке с повинной к указанным преступлениям ввиду их особенностей, а также в связи с приведенными теоретическими основаниями возможности и обоснованности его применения использоваться не может, но оно может быть применимо к другим преступлениям, совершенным лицом в процессе уклонения от прохождения военной службы.

Проблемы уголовной ответственности за преступления против обороны и безопасности государства

Слободянок И.А., кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции

Уровень национальной безопасности государства характеризуется состоянием защищенности всей совокупности национальных интересов во всех сферах его жизнедеятельности и функционирования. Способность государства эффективно противодействовать как внешним, так и внутренним угрозам определяется его предназначением. Национальная безопасность государства, представляя собой сложное, структурное явление, включает в себя ряд подсистем: политическую, экономическую, экологическую, военную и др. Основанием для выделения подобных подсистем является функционирование сфер человеческой деятельности, в которых могут возникать угрозы национальной безопасности.

Оборона государства — одна из таких важнейших подсистем. Она характеризует защищенность национальных интересов от угроз военного характера. Соответственно обороноспособность как способность государства противодействовать военной агрессии выступает в качестве социальной ценности, которая должна обеспечиваться всем имеющимся оборонным потенциалом.

Безопасность государства — понятие более широкое по сравнению с понятием обороны государства. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. безопасность государства представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов от внутренних и внешних угроз. В ч. 2 ст. 1 данного Закона разъясняется, что жизненно важными интересами признается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития государства.

Таким образом, потребности государства в обеспечении собственного суверенитета, обороноспособности и других интересов и ценностей, а также гарантированность

²³¹ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ / под ред. И.Л. Петрухина. М., 2008. С. 245.

²³² См. п. 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» от 11 января 2007 г. № 2.

²³³ Там же.

²³⁴ Там же.

²³⁵ Военно-уголовное законодательство Российской Федерации (научно-практический комментарий). М., 2004. С. 91.

от различного рода военных акций обусловлены наличием оборонных средств и возможностей.

Одним из средств обеспечения обороны и безопасности государства является их правовое обеспечение, которое выступает регулятором общественных отношений, формирующихся в сфере национальной безопасности России. Особое место среди указанных средств отведено уголовно-правовым нормам. Нормы уголовного законодательства универсальны по своей сущности. Они не только выступают средством карательного воздействия на преступность, но и обладают превентивным характером, способствующим предотвращению преступной деятельности. В этой связи следует особо подчеркнуть ту роль, которая отводится статьям УК РФ, устанавливающим ответственность за посягательства на интересы обороны и безопасности государства. Однако существуют проблемы, без решения которых невозможно контролировать преступность в указанной сфере и эффективно воздействовать на ее состояние в целях предотвращения ее роста.

Проблемы уголовной ответственности за преступления против обороны и безопасности государства состоят, прежде всего, в том, что посягательства на интересы и ценности, которые они обеспечивают, носят самый разнообразный характер и проявляются в различных областях. Значительное количество общественно опасных деяний, за которые на сегодняшний день установлена уголовная ответственность, в той или иной степени причиняют ущерб обороне и безопасности государства. Однако при квалификации содеянного предпочтение отдается сложившейся практике определения объекта конкретного преступления по структурному расположению его в УК РФ. В этом случае причинение ущерба интересам обороны и безопасности государства, как правило, не учитывается.

Для того чтобы решить указанную проблему, по нашему мнению, необходимо на научном уровне классифицировать преступления против обороны и безопасности государства, закрепить это законодательно и в дальнейшем данную классификацию учитывать на практике при квалификации общественно опасных деяний данной направленности и назначении за них наказаний.

Преступления против обороны и безопасности государства не систематизированы в УК РФ. Указанные преступления расположены в различных разделах и главах Особенной части УК РФ. Такая нетипичная структура их расположения относительно других групп преступлений обусловлена тем, что спектр общественных отношений, охватываемых категориями обороны и безопасности государства, в различных сферах объемов и многообразен. Так, например, в сферу оборонных интересов государства входит комплексная система мер по обеспечению его военной безопасности, созданию мобилизационных ресурсов, поддержанию высокого уровня боеготовности Вооруженных Сил России. Сфера оборонных интересов взаимосвязана со сферой экономических интересов государства. Следует учитывать тот факт, что экономическая составляющая безопасности страны является материальной базой для создания боеспособных вооруженных сил, готовых противостоять современным средствам агрессии. Сфера оборонных интересов интегрирована в политическую сферу деятельности государства, которая охватывает проводимую в стране внутреннюю и внешнюю политику, формирует международные отношения, основанные на военном паритете. Социальная сфера, в которую включены жизненно-важные интересы населения страны, является одной из первостепенных задач осуществляемых в настоящий момент национальных проектов.

Таким образом, категории «оборона» и «безопасность государства» складываются из целого комплекса составляющих компонентов, которые сами по себе являются объектами уголовно-правовой охраны. Интегрируясь в них, она становится всеобъемлющим многогранным спектром общественных отношений и ценностей, которые теоретически можно выделить в самостоятельную группу. Системообразующим признаком данной группы выступают интересы обороны и безопасности Российской Федерации по обеспечению составляющих ее ценностей, подлежащих уголовно-правовой охране.

К указанным ценностям в оборонной сфере относятся, прежде всего, обороноспособность, военный потенциал и боеготовность Вооруженных Сил России. Безусловно, сюда следует отнести также и такие ценности, как территориальная целостность и неприкосновенность, суверенитет и информационное пространство, а также другие составляющие. В совокупности данные ценности лежат в основе обороны и военной безопасности государства, обеспечивать которые оно призвано, в том числе и с помощью уголовно-правовых средств.

Следует заметить, что вышеперечисленные ценности являются составляющими не только обороны и военной безопасности, но также и внешней, внутренней, информационной безопасности государства, поэтому можно говорить о близости общественных отношений, охватываемых категориями обороны и безопасности государства в целом. Таким образом, появляются основания рассматривать их как единый родовый объект уголовно-правовой охраны.

Анализируя соответствующие данному направлению статьи Особенной части УК РФ, нетрудно прийти к выводу о том, что современное состояние обороны и безопасности государства в полной мере не обеспечивается нормами уголовного законодательства. При квалификации некоторых преступлений, совершаемых во вред интересам обороноспособности, территориальной целостности, неприкосновенности, экономической, политической, информационной и других составляющих национальной безопасности государства, не всегда учитывается направленность деяний, их содержание и субъективная оценка совершенного преступления.

Так, при квалификации действий виновного, разгласившего сведения, составляющие государственную тайну военного характера, как правило, не придается особого значения оборонной составляющей государственных секретов, не дифференцируется ответственность в зависимости от личности разгласившего, его правового статуса, должностного положения, отношения к военной службе. Наконец, следует иметь в виду, что составы отдельных преступлений против обороны и безопасности государства, выявившихся в условиях современных военных конфликтов, к примеру, при проведении контртеррористической операции в Чечне, Дагестане, на таджикско-афганской границе, в Южной Осетии и в других «горячих точках», не получили какого-либо специального законодательного оформления. Кроме того, представляется не менее важным решение вопроса о том, что квалификация таких составов преступлений должна проводиться с учетом особенностей военного времени и боевой обстановки.

Специальных уголовно-правовых норм на период войны в законодательстве России не предусмотрено. Этот пробел в значительной мере не дает возможности адекватной оценки содеянного виновным, совершившим преступление в районе боевых действий. В частности, к таким составам преступлений относятся, например, сдача сил и средств ведения войны или оставление противнику средств ведения боевых действий, самовольный выход из боя или отказ действовать оружием, добровольная сдача в плен и т. д.

Вопрос о включении отдельных преступлений против интересов обороны и безопасности государства в те или иные главы уголовного кодекса не всегда одинаково решался в истории уголовного законодательства России. Так, например, в первой редакции УК РСФСР 1926 г. уклонение от призыва по мобилизации было предусмотрено в главе о преступлениях против порядка управления. В более поздней редакции этого же Кодекса то же преступление уже находится в главе о воинских преступлениях. В УК РСФСР 1960 г. данное преступление включено в главу о государственных преступлениях. В современном УК РФ состав данного преступления вообще отсутствует. Или, например, состав разглашения военной тайны был предусмотрен Законом СССР 1958 г. «Об уголовной ответственности за воинские преступления». В аналогичной редакции данный состав вошел в гл. 12 «Воинские преступления» УК РСФСР 1960 г., а в УК РФ 1996 г. он вообще не предусмотрен. Преступные действия военнослужащего, разгласившего сведения военного характера, ранее именованные военной тайной, в настоящее время квалифицируются по «общеуголовной» ст. 283 УК РФ о разглашении государственной тайны, которая структурно

расположена в главе о преступлениях против основ конституционного строя и безопасности государства. При этом, особый период военного времени, когда существенно повышается общественная опасность данного преступления, не учитывается. Эти «колебания» законодательства по вопросу о месте отдельных преступлений против обороны и безопасности государства в системе Особенной части уголовных кодексов различных исторических периодов свидетельствуют об особом характере, присущем преступлениям данного вида. Давая оценку современным составам этих преступлений в УК РФ, нетрудно заметить, что по объективным признакам они не подпадают в полном объеме под действие ни главы о преступлениях против военной службы, ни главы о преступлениях против основ конституционного строя и безопасности государства, ни главы о преступлениях против порядка управления, ни главы о преступлениях против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в действующем уголовном законодательстве России нет какой-либо единой и определенной системы преступлений против обороны и безопасности государства. Такое положение приводит к неточной квалификации содеянного виновным, искажению истины в ходе расследования уголовных дел и ошибочному вынесению по ним решений. В силу отсутствия в УК РФ специальных составов преступлений против обороны и безопасности государства правоприменительным органам приходится по одной и той же статье квалифицировать различные по своему характеру и степени общественной опасности преступления. Например, по ст. 281 УК РФ одинаково квалифицируются действия виновного, совершившего диверсию как в целях подрыва экономической безопасности, так и в целях подрыва обороноспособности и военной безопасности Российской Федерации. С учетом современных криминальных тенденций на Северном Кавказе и борьбы во всем мире с терроризмом чаще всего взрывы и поджоги на важных объектах жизнеобеспечения квалифицируются только по ст. 205 УК РФ как террористический акт, без дополнительной квалификации по ст. 281 УК РФ (диверсия). Причиняемый при этом вред интересам обороноспособности государства, как правило, во внимание не принимается. Одинаковая оценка, по ст. 284 УК РФ, дается действиям виновного, утратившего документы, содержащие государственную тайну, например, следственно-оперативного содержания, и действиям военнослужащего, утратившего документы, содержащие сведения военного характера по обеспечению военной безопасности. Нет различия между злоупотреблением должностным лицом своими полномочиями (ст. 285 УК РФ), повлекшим существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, и злоупотреблением воинским должностным лицом служебными полномочиями, в результате чего причиняется существенный вред интересам обороноспособности Российской Федерации. Безусловно, суд дает субъективную оценку последствиям, наступившим в результате аналогичных по форме, но различных по содержанию преступлений. Однако четкого разграничения действий виновного, совершившего посягательство на интересы государственной власти и интересы военной безопасности, нет. Таким образом, отсутствие специальной нормы уравнивает систему уголовно-правовой охраны интересов, например, органов местного самоуправления и интересов федеральных органов, отвечающих за обороноспособность и безопасность России. Можно привести еще массу примеров относительно совмещения в одной статье Особенной части УК РФ охраняемых интересов личности, общества и государства в различных сферах.

В силу наличия указанных проблем уголовной ответственности за преступления против обороны и безопасности государства необходимы их научное обсуждение, а также поиск новых подходов к их решению в комплексной системе противодействия преступности в данной сфере.

Следует обратить внимание на возможность систематизации данной большой группы преступлений пока на теоретическом уровне, в качестве одного из возможных подходов решения проблемы.

Несмотря на отсутствие в Особенной части УК РФ особого раздела или специальной главы о преступлениях против обороны и безопасности государства, пред-

ставляется возможным в рамках научного подхода объединение всех многочисленных и разнообразных по своему характеру преступлений, посягающих на национальные интересы в оборонной области, в одну общую группу под наименованием «Преступления против обороны и безопасности Российской Федерации». Основанием для такого объединения является общий объект посягательства для однородных групп преступлений, которые в той или иной степени наносят вред различным государственным ценностям в области обороны и безопасности. Таким объектом выступают национальные интересы России в указанной сфере.

В связи с вышесказанным возникают основания полагать, что данные преступления могут быть объединены в самостоятельный раздел — *разд. XI УК РФ «Преступления против обороны и безопасности государства»*. Предположительно, этот раздел будет состоять из трех глав. В одной главе будут сосредоточены все преступления против государственной безопасности России. В данную главу должны войти, за некоторым исключением, преступления, предусмотренные в настоящее время гл. 29 УК РФ. В указанный раздел в качестве самостоятельной главы должны быть включены все преступления против военной службы, а также преступления против военной службы, совершаемые в военное время либо в боевой обстановке.

При построении системной модели преступлений против обороны и безопасности государства необходимо учитывать и «общеуголовные» преступления, которые по своему содержанию являются посягательствами на интересы обороны и безопасности России независимо от места, отведенного им в том или ином разделе или главе УК РФ. Общественная опасность данных преступлений обусловлена их особой направленностью на причинение ущерба ценностям, составляющим категории обороны и безопасности государства, а также возможными последствиями такого ущерба. Показателем повышенной общественной опасности отдельных преступлений данной группы является и то обстоятельство, что в условиях военного времени и боевой обстановки они подсудны военным судам. В частности, это подтверждается практикой деятельности указанных судов (трибуналов) в период войны в Афганистане. Теоретически данную большую группу преступлений можно было бы включить в качестве третьей главы в указанный раздел.

В дальнейшем (если удастся доказать необходимость их объединения) может возникнуть вопрос о том, каково должно быть место преступлений против обороны и безопасности государства в системе Особенной части УК РФ. В этом случае следует исходить из тех приоритетов защиты социальных ценностей, которые нашли свое отражение в новой Стратегии национальной безопасности России²³⁶.

Необходимость концептуального пересмотра прежних и поиска современных подходов в борьбе с преступностью в области обороны и безопасности государства объясняется отсутствием должного обеспечения нормами УК РФ общественных отношений в данной сфере, повышенной общественной опасностью и особой направленностью преступлений, причиняющих вред интересам обороны и безопасности Российской Федерации.

Особенности назначения и производства судебных экспертиз при расследовании нарушений правил несения пограничной службы

Яловой О.А., кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Результативность допросов и очных ставок значительно возрастает, если в ходе них будут предъявляться доказательства, полученные в результате проведения по делу судебных экспертиз.

²³⁶ Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12 мая 2009 г. № 537.

Своевременно и правильно проведенные судебные экспертизы способствуют оперативному раскрытию нарушений правил несения пограничной службы и изобличению виновных. Во многих случаях заключение экспертизы помогает установить субъекта преступления. Очень важно и то обстоятельство, что в ходе экспертизы, в отличие от других процессуальных действий, установление существенных для дела обстоятельств и фактов может происходить в отсутствие следователя.

Указанная особенность позволяет объяснить, почему законодатель установил систему специальных процессуальных гарантий, соблюдение которых призвано способствовать достоверному, полному и объективному установлению фактов экспертом и всесторонней проверке его выводов следователем и судом.

При расследовании несоблюдения порядка применения оружия и нарушения правил обращения с оружием в ходе несения пограничной службы всегда должна назначаться *судбно-баллистическая экспертиза*²³⁷. На ее разрешение ставятся следующие вопросы:

- является ли данное повреждение огнестрельным?
- из оружия какого вида и образца произведен выстрел в объект?
- с какого расстояния был произведен выстрел?
- мог ли пострадавший сам причинить себе повреждение из данного оружия?
- исправно ли данное оружие и пригодно ли оно для стрельбы?
- мог ли произойти выстрел из данного оружия без нажатия на спусковой крючок (например, в результате падения на землю)?
- сколько производилось выстрелов и их очередность?
- производился ли выстрел из данного оружия после чистки?
- относятся ли подлежащие сравнению патроны к продукции одного завода или одного года выпуска; к одной производственной партии?
- является ли пуля (или гильза) частью патрона, использованного при стрельбе из данного оружия?
- являются ли представленные для исследования пуля и гильза частями одного патрона?

В ходе расследования указанных преступлений нередко возникает необходимость назначения и производства *судбно-медицинской экспертизы*.

Когда военнослужащий, нарушивший правила несения пограничной службы, заявляет жалобы на состояние своего здоровья, воспрепятствовавшее ему должным образом выполнять обязанности, он направляется на медицинское обследование. Вопрос о наличии у него заболевания и годности его к несению военной службы решается в установленном порядке военно-врачебной комиссией. Если же у него обнаруживается какое-либо заболевание или физический недостаток, назначается *судбно-медицинская экспертиза*, которая определяет, мог ли он при наличии этого заболевания нести службу в пограничном наряде.

Судбно-медицинская экспертиза проводится также, когда военнослужащий ставит под сомнение заключение ВВК о состоянии своего здоровья и продолжает настаивать на том, что он болен и поэтому совершил преступное деяние, и для установления причин смерти или степени тяжести телесных повреждений лиц, пострадавших в результате неправомерного применения оружия.

Вопросы назначения и производства *судбно-медицинской экспертизы* регламентированы Инструкцией по организации и производству экспертных исследований в бюро *судбно-медицинской экспертизы*²³⁸ и другими нормативными актами.

В постановлении следователя о назначении *судбно-медицинской экспертизы* потерпевшего на разрешение эксперта ставятся следующие вопросы:

- каковы количество, точная локализация, характер причиненных повреждений (с указанием их на прилагаемых к заключению эксперта схемах и фотографиях)?
- возникли ли повреждения одновременно, если разновременны, то какие из них, в какой последовательности и через какое время возникли?

²³⁷ Судбно-экспертное исследование вещественных доказательств / О.М. Дятлов [и др.]. Минск, 2003. С. 621—623.

- какова давность причинения каждого из повреждений?
- какие повреждения находятся в причинной связи с наступлением смерти?
- каким орудием (оружием) причинено каждое из повреждений?
- какова степень тяжести каждого из повреждений?
- каков механизм каждого из повреждений, возможное взаиморасположение потерпевшего и подозреваемого в момент причинения каждого повреждения?
- имеются ли следы, свидетельствующие о самообороне?
- опасны ли повреждения для жизни?
- каков возможный исход лечения (при не определившемся к моменту экспертизы исходе)?

При необходимости может назначаться *судбно-медицинская экспертиза вещественных доказательств*²³⁹. Объектами исследования данной экспертизы являются различные органические выделения человека (кровь, слюна), объекты биологического характера (волосы, ткани человека), найденные на месте происшествия, а также обнаруженные впоследствии на одежде подозреваемого, потерпевшего на орудиях преступления и т. п.

При исследовании предметов, на которых может быть кровь, перед экспертами ставятся вопросы: находится ли действительно кровь на данном объекте, принадлежит ли она человеку (мужчине или женщине), конкретному лицу; ее региональное происхождение; давность образования пятна и т. д.

При исследовании волос определяется их видовая, групповая, половая принадлежность.

При расследовании нарушений правил несения пограничной службы возможны ситуации, когда, стремясь уйти от уголовной ответственности за содеянное, подозреваемый либо обвиняемый ссылается на то, что в момент совершения преступления не отдавал отчет своим действиям и не мог руководить ими. В ходе выполнения следственных действий обвиняемый начинает неадекватно реагировать на слова и действия следователя и проявлять другие странности в поведении, симулируя психическое заболевание.

При наличии оснований военнослужащий, совершивший преступление, направляется на *судбно-психиатрическую*²⁴⁰, *судбно-психологическую* либо на комплексную *психолого-психиатрическую экспертизу*.

Организация и проведение *судбно-психиатрической экспертизы* детально регламентированы Законом Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г. № 3185-1, Инструкцией²⁴¹ об организации производства *судбно-психиатрических экспертиз* в отделениях *судбно-психиатрической экспертизы* государственных психиатрических учреждений, Положением об амбулаторной *судбно-психиатрической экспертной комиссии* от 5 декабря 1985 г. и другими нормативными актами.

Помимо обвиняемого, в распоряжение экспертов-психиатров направляются материалы уголовного дела, в которых находятся его служебная и медицинская характеристика, медицинская книжка, протоколы допроса свидетелей, его письма, дневники, из которых можно получить сведения о том, как обвиняемый воспитывался, какие перенес заболевания, имел ли травмы, как относился к военной службе, строил отношения с сослуживцами. Необходимые данные также можно получить из личного дела призванного.

В зависимости от обстоятельств дела и личности виновного перед экспертами ставятся вопросы:

- не страдал ли ранее, в момент совершения преступления и не страдает ли в настоящее время обвиняемый каким-либо психическим заболеванием;

²³⁸ Утверждена приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 24 апреля 2003 г. № 161.

²³⁹ Кустов А.М., Самищенко С.С. Судебная медицина в расследовании преступлений. М., 2004.

²⁴⁰ Судебные экспертизы: науч.-практ. пособие / В.В. Колкутин [и др.]. М., 2001.

²⁴¹ Утверждена приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 30 мая 2005 г. № 370.

— мог ли он отдавать отчет в своих действиях и руководить ими в момент совершения преступления;

— годен ли он по своему психическому состоянию к несению военной службы;

— если обвиняемый страдал каким-либо психическим заболеванием в момент совершения преступления, то исключает ли это заболевание возможность обвиняемого осознавать фактический характер и общественную опасность своих деяний или руководить ими, т. е. является ли он вменяемым;

— не возникло ли данное психическое заболевание у обвиняемого после совершения преступления, и возможно ли по его психическому состоянию участие в судебно-следственном процессе;

— если обвиняемый страдает каким-либо психическим заболеванием, то нуждается ли он в применении к нему принудительных мер медицинского характера²⁴².

Кроме того, при необходимости выяснения эмоциональных состояний, индивидуально-психологических особенностей и душевных заболеваний может быть проведена комплексная судебная психолого-психиатрическая экспертиза²⁴³.

Данная экспертиза позволяет исследовать различные стороны, свойства и функциональные особенности психической деятельности лица, основываясь на интегративном использовании научных и методических возможностей судебно-психиатрической и судебно-психологической экспертиз. Также она позволяет установить системные свойства изучаемой личности: выявить результаты взаимодействия комплекса психологических и психопатологических факторов, раскрыть их системные связи, взаимозависимость и взаимообусловленность

Психолого-психиатрическая экспертиза представляет собой совместную оценку и интеграцию результатов проведенных экспертами-психиатрами и экспертами-психологами исследований в целях получения единого (общего) ответа на вопросы, относящиеся к сфере совместной компетенции этих экспертов.

На разрешение комплексной судебной психолого-психиатрической экспертизы могут быть поставлены, например, следующие вопросы:

— страдает ли данное лицо психическим заболеванием, если да, то каким?

— выявляет ли лицо признаки пограничных проявлений нормы и психопатологии, если да, то в чем конкретно они выражаются?

— могло ли (учитывая состояние психического здоровья лица и конкретные обстоятельства дела) оно полностью осознавать значение своих деяний?

— в какой мере (учитывая состояние психического здоровья лица и конкретные обстоятельства ситуации) оно могло руководить своими действиями?

Проведение психологических, психиатрических и комплексных экспертиз может быть поручено только специалистам в области психологии и психиатрии, работающим в соответствующих научных учреждениях²⁴⁴. Кроме того, для производства экспертиз в качестве экспертов могут быть привлечены преподаватели факультетов и кафедр психологии и психиатрии различных университетов, академий и институтов, а также психологи пограничных частей.

²⁴² Волков В.Н. Судебная психиатрия: курс лекций. М., 1998. С. 70.

²⁴³ См.: Вопросы судебной экспертизы: психологической и психолого-психиатрической / В.П. Петров [и др.] // Правоведение. 1987. С. 53—56; Кудрявцев И.А. Судебная психолого-психиатрическая экспертиза. М., 1988.

²⁴⁴ Например, судебно-психиатрические учреждения Министерства здравоохранения Российской Федерации, Государственный научный центр социальной и судебной психиатрии им. профессора В.П. Сербского (г. Москва), лаборатория психологии названного Центра, межрегиональные и региональные центры судебной психиатрии, амбулаторные и стационарные судебно-психиатрические экспертные комиссии (АСПЭК и ССПЭК) при психиатрических больницах или психоневрологических диспансерах, специализированные учреждения судебно-психологической экспертизы: сектор СПЭ Центральной Северо-Кавказской лаборатории судебных экспертиз Министерства юстиции Российской Федерации (г. Ростов-на-Дону), лаборатория судебно-психологических исследований (г. Калуга), лаборатория судебных психологических исследований специального факультета Санкт-Петербургского университета.

Помимо рассмотренных выше традиционных экспертиз, по делам о нарушении правил несения пограничной службы может быть назначена *судебная военно-уставная пограничная экспертиза*. Ее производство поручается наиболее опытным сотрудникам центрального аппарата Пограничной службы ФСБ России, пограничных управлений, учебных заведений пограничного профиля ФСБ России, либо иным лицам, обладающим соответствующими опытом и знаниями.

Проведение указанной экспертизы необходимо в случае неясности вопроса, как должен был действовать обвиняемый в конкретной ситуации при несении пограничной службы. В обобщенном виде перед экспертом могут быть поставлены следующие вопросы:

— какие акты органа военного управления, касающиеся деятельности конкретного органа (поста) по охране государственной границы, изданы полномочным командованием?

— выполнение каких должностных обязанностей было возложено на то или иное лицо и какими правовыми актами?

— имел ли право соответствующий начальник отдавать тот или иной приказ, распоряжение согласно действующим уставам и изданным в их развитие документам?

— соответствовали ли действия обвиняемого (либо другого лица) требованиям уставов и изданных в их развитие документов?

— какие требования, обязательные для исполнения, были нарушены должностным лицом, совершившим соответствующие конкретные действия?

— как должно было действовать то или иное лицо в данной ситуации, в соответствии с какими документами?

— какое должностное лицо вправе (обязано) было отдать то или иное распоряжение?

— каков порядок подготовки и назначения лица для несения конкретного вида службы по охране государственной границы?

Помимо вышеуказанных, могут быть сформулированы другие вопросы, необходимость постановки которых может возникнуть исходя из конкретных обстоятельств дела.

Успех и эффективность расследования уголовного дела о нарушении правил несения пограничной службы зависят, прежде всего, от своевременности и качества производства первоначальных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий.

Кроме того, на результаты расследования большое влияние оказывает проведение различных экспертных исследований на дальнейшем этапе, а также организаторские, деловые и профессиональные качества следователя военно-следственного органа.

Законность в реализации прав и свобод военнослужащих

Об институционализации в российском праве социальных гарантий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин

Давыдов А.В., адъюнкт кафедры военного права Военного университета,
капитан юстиции

Реформирование военной организации государства, в первую очередь формирование «нового, перспективного облика» Вооруженных Сил Российской Федерации, затрагивает все сферы функционирования военного организма, в том числе его социальную составляющую.

Процесс формирования нового военно-социального законодательства только разворачивается, и в этом процессе вопросы социальных гарантий военнослужащих остаются на острие военно-социальной политики государства. Развитие военно-социального законодательства сопровождается интенсивным формированием новых суботраслей, институтов и норм военного права, которые отражают особенности правового регулирования социальных отношений в военной сфере²⁴⁵.

По нашему мнению, в настоящее время можно говорить о формировании нового институционального образования в системе российского права — социальных гарантиях военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин (далее — военнослужащие-контрактники).

В теории права под «правовым институтом» понимается система взаимосвязанных норм, регулирующих относительно самостоятельную совокупность общественных отношений или какие-либо их компоненты, свойства²⁴⁶; обособленный комплекс правовых норм, являющихся специфической частью отрасли права и регулирующих разновидность определенного вида общественных отношений²⁴⁷; сравнительно небольшая, устойчивая группа правовых норм, регулирующих определенную разновидность общественных отношений²⁴⁸.

Некоторые ученые выделяют «субинституты» права как мелкие самостоятельные образования внутри сложных или комплексных институтов²⁴⁹.

Именно специфичность той или иной группы общественных отношений служит причиной возникновения соответствующих нормативно-правовых институтов (применительно к настоящей работе таковыми являются отношения, возникающие в процессе социальной защиты солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по контракту). Следовательно, основанием для институционализации на правовом уровне (формирование нормативно-правовой базы) является институционализация (или институциализация) на уровне социальном, т. е. обособление общественных отношений, подлежащих урегулированию правовыми нормами.

Сама категория «институциализация» происходит от понятия латинского происхождения «институт», что в переводе означает установление, учреждение, устройство. Данная категория активно используется как в юридической, так и в социальной области. В рамках военной науки вопросы институциализации соответствующих

систем социальной защиты в социальном плане поднимались М.В. Кибакимым, Ю.П. Юрченко²⁵⁰.

Институциализацию на социальном уровне можно определить как процесс осознания общесоциальности некоей общественной потребности. Для ее реализации в обществе устанавливаются особые установки, правила и нормы поведения, выделяются необходимые ресурсы и формируются соответствующие государственные органы²⁵¹.

В Российской Федерации продолжается процесс профессионализации элементов военной организации государства, на который затрачиваются значительные денежные средства. Так, в 2007 г. завершила свое действие первая федеральная целевая программа²⁵², в рамках которой в Вооруженных Силах Российской Федерации на контрактный способ комплектования было переведено около 100 тыс. должностей солдат, матросов, сержантов и старшин. В результате второй по счету федеральной целевой программы²⁵³, рассчитанной на 2009—2015 гг., предполагается перейти к комплектованию на контрактной основе должностей сержантов (старшин) заинтересованных ведомств (в том числе Министерства обороны Российской Федерации), а также матросов плавсостава Военно-Морского Флота, в результате чего количество контрактников должно увеличиться на 44 733 человека.

В то же время Указом Президента Российской Федерации «О некоторых вопросах Вооруженных Сил Российской Федерации» от 29 января 2008 г. № 1878сс установлено, что количество военнослужащих в Министерстве обороны Российской Федерации к 2016 г. должно составить 1 млн человек. По заявлениям руководства страны и Министерства обороны Российской Федерации, в ходе реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации в ближайшие годы планируется сократить около 130 тыс. должностей офицеров, а также в разы (до 20 тыс. человек) уменьшить количество прапорщиков (мичманов)²⁵⁴.

С учетом вышеизложенного можно говорить о существенном повышении роли военнослужащих-контрактников в системе обеспечения военной безопасности России. В связи с этим в ходе совершенствования системы комплектования должностей рядового и сержантского состава происходит обособление военнослужащих-контрактников как отдельной социальной группы среди военнослужащих, т. е. как специфической социально-профессиональной группы.

Отметим, что объективные особенности данной категории военнослужащих как особой социально-профессиональной группы стали предметом разнообразных научных исследований²⁵⁵.

²⁵⁰ См.: Юрченко Ю.П. Основы институциализации социальной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2001; Кибаким М.В. Социальная защищенность офицеров внутренних войск и ее обеспечение в современных условиях (социологический анализ): дис. ... канд. соц. наук. М., 1995.

²⁵¹ Юрченко Ю.П. Указ. соч. С. 3—5.

²⁵² Федеральная целевая программа «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004—2007 гг., утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2003 г. № 523.

²⁵³ Федеральная целевая программа «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава Военно-Морского Флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009—2015 годы)», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 г. № 621.

²⁵⁴ См., напр.: Компактные и эффективные // Красная звезда. 2009. 11 февр.; Литовкин В. За сокращение армии заплатят командными кадрами // Независимое военное обозрение. 2008. 17 окт.

²⁵⁵ См.: Ожерельева И.Г. Психологические особенности профессионального самоопределения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту: дис. ... канд. псих. наук. М., 2006; Гребнев В.С. Этническая социализация военнослужащего-контрактника в условиях реформирования Вооруженных Сил России: дис. ... канд. соц. наук. Казань, 2006; Жильцов В.А. Психологическая диагностика профессиональной пригодности граждан, поступающих на военную службу по контракту: дис. ... канд. псих. наук. М., 2000 и др.

²⁴⁵ Старцун В.Н. Об институциализации в военном праве России социальной защиты граждан, уволенных с военной службы // Рос. военно-правовой сб. 2006. № 9.

²⁴⁶ Сырых В.М. Теория государства и права: учеб. для вузов. 4-е изд., стр. М., 2005. С. 237.

²⁴⁷ Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для высших учебных заведений / под. ред. проф. В.Г. Стрекозова. М., 1993. С. 213

²⁴⁸ Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 311.

²⁴⁹ Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько.

Как известно, право содействует установлению новых общественных отношений, которые отвечают потребностям развития Вооруженных Сил Российской Федерации, вносят новые элементы в военное строительство²⁵⁶. «Если право — это, прежде всего, сама жизнь, — считает Д.А. Керимов, — то законы лишь постольку являются правом, поскольку адекватно отражают объективное общественное развитие»²⁵⁷.

В области социальных гарантий рассматриваемой категории военнослужащих с 2004 г. только применительно к Вооруженным Силам Российской Федерации было издано более 15 нормативных правовых актов различной юридической силы. Анализ содержания этих нормативных правовых актов позволяет говорить об их направленности — дифференциации объема и перечня мер социальной защиты рядового и сержантского состава контрактной службы.

Основополагающим актом стал Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 26 апреля 2004 г. № 29-ФЗ. Этим Федеральным законом закреплены особенности социальных гарантий военнослужащих-контрактников в сфере отдыха, санаторно-курортного обслуживания, образования, перевозок, а также в сфере денежного довольствия в тексте Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ. В свою очередь, главным образом различными подзаконными нормативными правовыми актами закреплялся правовой механизм реализации указанных особенностей. При этом, основная часть этих подзаконных актов издана исключительно по вопросам социальных гарантий военнослужащих-контрактников²⁵⁸.

Таким образом, следствием обособления общественных (социальных) отношений в сфере социальной защиты военнослужащих-контрактников — это формирование соответствующей совокупности источников права, которыми являются нормативные правовые акты, регулирующие вопросы установления (отмены) определенного перечня и объема их социальных гарантий.

С учетом вышеизложенного можно выделить ряд факторов, способствовавших институционализации социальных гарантий военнослужащих-контрактников:

- возрастание роли военнослужащих-контрактников в системе обеспечения военной безопасности государства в связи с продолжающейся профессионализацией элементов военной организации России;
- значительное увеличение количества военнослужащих данной категории;
- обособление рядового и сержантского состава контрактной службы как специфической социально-профессиональной группы;
- активизация правового регулирования в сфере социальной защиты военнослужащих-контрактников в целях дифференциации их правового статуса в области социальных гарантий.

Возникает закономерный вопрос о принадлежности социальных гарантий военнослужащих-контрактников как правового института к той или иной правовой отрасли (отраслям).

Вопросы институционализации на правовом уровне в рамках общественных отношений, связанных с военным строительством, достаточно глубоко рассматривались военными учеными-юристами. Так, правовая институционализация военной службы разрабатывалась А.В. Кудашкиным²⁵⁹. К.В. Фатеев исследует военную безопасность

как институциональное правовое явление, особый правовой институт национальной безопасности Российской Федерации²⁶⁰.

В.М. Корякин рассматривает право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в качестве относительно самостоятельной подотрасли, с одной стороны, военного права, а с другой — права социального обеспечения граждан. По его мнению, ряд существенных признаков (весьма значительный контингент граждан, включенных в его сферу; высокая социальная значимость профессиональной деятельности представителей данной социальной общности, связанная с обеспечением военной безопасности государства; наличие системы специализированных «военно-социальных» законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих функционирование данной сферы, и др.) позволяет ставить вопрос об институционализации права социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в качестве относительно самостоятельного структурного элемента общей системы отечественного права социального обеспечения²⁶¹.

Традиционно к предмету²⁶² отрасли права социального обеспечения относят общественные отношения, складывающиеся в рамках государственной системы распределения материальных социальных благ (пенсий, пособий, иных денежных выплат и натурального содержания)²⁶³. Данной отраслью охватываются правоотношения в социальной области, субъектами которых являются все физические лица, постоянно или временно²⁶⁴ проживающие на территории России, в том числе военнослужащие, граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей. Следовательно, общественные отношения, урегулированные правовыми нормами о социальных гарантиях военнослужащих-контрактников, являются предметом отрасли права социального обеспечения.

К общему предмету военного права как комплексной отрасли права современные авторы относят общественные отношения, складывающиеся в области военной деятельности государства²⁶⁵. Этот объект они разделяют на несколько групп относительно однородных общественных отношений.

К первой группе относятся общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения обороны страны и безопасности государства военными методами, подготовки и применения в этих целях всех элементов военной организации государства; военного строительства; управления Вооруженными Силами Российской Федерации и другими войсками и их всестороннего обеспечения.

Во второй группе относятся отношения, связанные с исполнением воинской обязанности, поступлением на военную службу по контракту и ее прохождением, а также *статусом военнослужащих* (выделено мной. — А. Д.).

²⁶⁰ Фатеев К.В. Военная безопасность как институциональное правовое явление и ее место в системе национальной безопасности Российской Федерации // Рос. военно-правовой сб. 2004. № 1.

²⁶¹ Корякин В.М. Право социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М., 2005. С. 5.

²⁶² Подробнее об этом см.: Мачулская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения: пособие для ВУЗов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 22—29; Лушников М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения. М., 2008; Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: учеб. М., 1980. С. 29, 102—125; Советское право социального обеспечения / под ред. А.Д. Зайкина. М., 1982. С. 33—41.

²⁶³ По мнению ряда авторов, в результате происходящей внутриотраслевой трансформации можно говорить о перспективе становления на базе права социального обеспечения нового отраслевого образования — социального права (см., напр.: Миронова Т.К. Право и социальная защита. М., 2006. С. 244—307; Лепихов М.И. Право и социальная защита (социальное право). М., 2000. С. 9—10).

²⁶⁴ Иностранцы, временно находящиеся на территории нашей страны, становятся субъектами указанных правоотношений при наличии соответствующих межгосударственных соглашений.

²⁶⁵ См., напр.: Военное право: учеб. / под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. М., 2004. С. 19; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Военное право: учеб. / под ред. Ю.И. Мигачева. М., 2008. С. 25.

²⁵⁶ Хропанюк В.Н. Указ. соч. С. 169.

²⁵⁷ Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. 4-е изд. М., 2008. С. 388.

²⁵⁸ См., например: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения доступности среднего профессионального образования и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту» от 6 января 2007 г. № 1-ФЗ; Постановление Правительства Российской Федерации «Об обеспечении санаторно-курортным лечением отдельных категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в соединениях и воинских частях постоянной готовности» от 20 августа 2004 г. № 423 и др.

²⁵⁹ Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. СПб., 2008.

В третью группу включаются отношения, связанные с поддержанием воинской дисциплины, законности и правопорядка, деятельностью органов военной юстиции.

В четвертую группу входят отношения, регулируемые нормами международного права, связанные с вопросами военного сотрудничества, а также ответственностью за нарушение норм международного гуманитарного права.

По мнению ведущих военных ученых-юристов, социальные гарантии военнослужащих являются специфическим элементом их правового статуса²⁶⁶. Следовательно, общественные отношения, связанные с предоставлением социальных гарантий военнослужащим-контрактникам, являются особой разновидностью воинских (военных) правоотношений, т. е. составляют предмет отрасли военного права.

Отраслевая принадлежность правовых институтов — наиболее общий критерий дифференциации, по которому они делятся на отраслевые (внутриотраслевые) и межотраслевые (смешанные). При этом, внутриотраслевой институт состоит из норм одной отрасли права, а межотраслевой — из норм двух и более отраслей²⁶⁷.

Таким образом, социальные гарантии военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, являются межотраслевым правовым институтом, т. е., с одной стороны, состоят из норм права социального обеспечения, с другой — норм военного права.

Анализ некоторых проблем реализации прав инвалидов боевых действий²⁶⁸

Ильина Н.В., преподаватель Военного университета

Для рассмотрения проблем социологического изучения реализации прав инвалидов боевых действий была проанализирована международная и отечественная нормативно-правовая база по данному вопросу и выявлены основные права и свободы рассматриваемой категории граждан. В общем виде эти права и свободы группируются следующим образом: 1) гарантии обеспечения здоровья и медицинской помощи; 2) закрепление права на трудовую деятельность; 3) гарантии социально-экономического обеспечения и обеспечения необходимого уровня жизни; 4) гарантии в сфере образования; 5) гарантии защиты личных прав; 6) обеспечение политических прав; 7) защита прав на участие в культурной жизни и обеспечение духовного развития; 8) обеспечение доступности жизненной среды.

Проведем далее социологический анализ реализации норм отечественного законодательства в сфере правового регулирования защиты прав инвалидов боевых действий.

По результатам социологического исследования²⁶⁹ можно сделать вывод, что большое значение в оценке качества жизни инвалидов военной травмы и других лиц, пострадавших при исполнении воинского (служебного) долга, имеет медицинское обеспечение и качество медицинской помощи, предоставляемой указанным категориям граждан.

Многие респонденты отмечали, что важной чертой характера инвалидов боевых действий, особенно работающих, является оптимизм и стремление доказать окружа-

²⁶⁶ См.: Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учеб. М., 2008. С. 275; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Указ. соч. С. 25.

²⁶⁷ Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. С. 312.

²⁶⁸ В статье представлены результаты проведенного автором социологического исследования по проблеме реализации прав инвалидов боевых действий, закрепленных как в международном, так и в отечественном законодательстве. Кроме этого, рассмотрены пути совершенствования нормативно-правовой базы в данной сфере.

²⁶⁹ Аналитический доклад по итогам научного исследования «Анализ динамики и качества изменений в социально-экономическом положении граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (по результатам его мониторинга за период 2004—2008 гг.) и разработка рекомендаций по оптимизации правового регулирования в сфере социальной защиты данных категорий населения».

ющим, что они справляются со своими задачами не хуже других. Поэтому оценки состояния своего здоровья у них выглядят более позитивно, чем у других категорий военных пенсионеров, а основная доминанта оценки своего здоровья — «удовлетворительно» (рис. 1). Хотя следует отметить, что данные исследований свидетельствуют о том, что по сравнению с 2002 г. количество инвалидов боевых действий, которые оценивают свое здоровье как отличное и хорошее, уменьшилось.

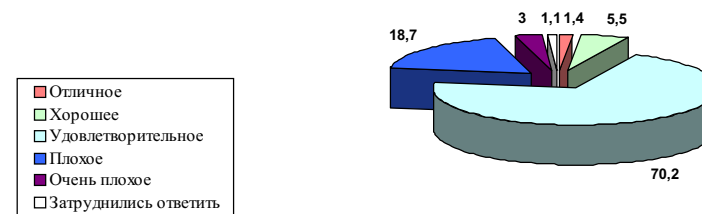


Рис. 1. Оценка состояния своего здоровья инвалидами боевых действий

Немаловажное место в медицинском обеспечении военных инвалидов и других лиц, пострадавших при исполнении служебного долга, занимает помощь по программе социальной и психологической реабилитации после получения инвалидности. По данным исследования, доля военных инвалидов, нуждающихся в реабилитационных мероприятиях, составляет 39,2%. В то же время процент военных инвалидов, в 2008 г. не получивших необходимый им вид помощи, на порядок превышает процент получивших (рис. 2).

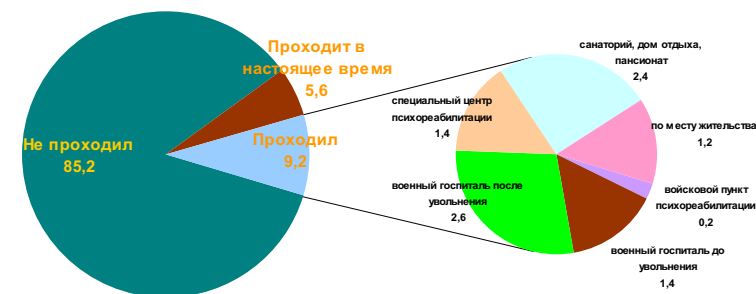


Рис. 2. Прохождение программ медицинской и социально-психологической реабилитации после получения инвалидности (в %)

Распределение ответов о месте прохождения реабилитации показывает, что небольшая доля инвалидов, прошедших социальную и психологическую реабилитацию, получили ее в военных госпиталях, санаториях и домах отдыха, в основном после увольнения с военной службы.

Право на постоянное обслуживание в военных лечебных и санаторно-курортных учреждениях является неотъемлемым и жизненно необходимым для инвалидов военной травмы. В настоящее время уровень медицинского обеспечения военных инвалидов в целом по стране снижается (рис. 3).

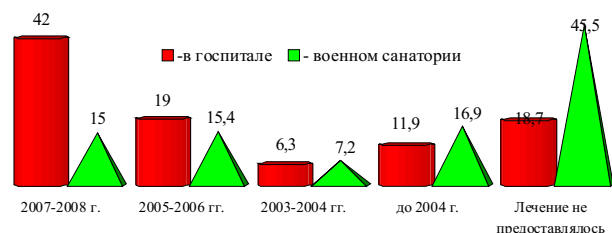


Рис. 3. Характер медицинского обеспечения инвалидов боевых действий

Еще одна проблема связана с протезированием. Инвалиды имеют право получить бесплатно нужный им новый протез и пользоваться им в течение нормативного срока. Среди опрошенных военных инвалидов 13,4 % нуждались в протезировании. При этом более половины из них жаловались на качество и своевременность протезирования. Проблема заключается в том, что большинство бесплатных протезов отечественного производства имеют существенные недостатки (жесткие, тяжелые, быстро теряют вид и т. п.). Импортные протезы можно приобрести только за деньги.

Проблемы, связанные с реабилитационными мероприятиями, усугубляются тем, что сами инвалиды порой недостаточно информированы об услугах, предоставляемых органами, осуществляющими реабилитацию. Полностью или хорошо информированными об этих услугах считают себя 13,5 % опрошенных. В то же время 52 % респондентов слабо представляют себе, в чем заключаются эти услуги и какая лично для них будет от этих услуг польза. Сюда же можно отнести 17,9 % затруднившихся дать ответ. Названный военными инвалидами в анкетном опросе перечень реабилитационных услуг предельно краток: медицинские услуги, социальное обеспечение на дому, социально-профессиональная адаптация (переподготовка).

Отдельную группу норм защиты прав инвалидов составляют нормы, закрепляющие гарантии в сфере труда и занятости. Они закреплены в ст. 24 Конвенции, согласно которой государства должны признавать право инвалидов на труд наравне с другими.

Рассмотрим степень реализации прав инвалидов боевых действий в трудовой сфере по данным социологического исследования²⁷⁰.

Одно из главных мест в оценке социально-экономического и правового положения различных категорий инвалидов боевых действий и качества их жизни занимают вопросы, связанные с трудоустройством и профессиональной переподготовкой исследуемых групп населения. Актуальность этих проблем связана, во-первых, с трудностями, вызванными ограничением трудоспособности инвалидов по состоянию их здоровья, во-вторых, с проблемой психологической и профессиональной адаптации бывших военнослужащих, зачастую осложненной необходимостью социально-психологической реабилитации или лечения.

Здесь первостепенное значение имеет субъективная оценка респондентами собственных возможностей трудоустройства после получения инвалидности. Большинство (77,4 %) инвалидов боевых действий, несмотря на инвалидность, хотели бы работать после увольнения с военной службы. По медицинским показаниям не имели возможности работать 12,3 % опрошенных, а 10,3 % не собирались работать.

²⁷⁰ Аналитический доклад по итогам научного исследования «Анализ динамики и качества изменений в социально-экономическом положении граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (по результатам его мониторинга за период 2004—2008 гг.) и разработка рекомендаций по оптимизации правового регулирования в сфере социальной защиты данных категорий населения».

Выявленная в ходе исследования структура желательной занятости инвалидов боевых действий в целом отражает их стремления и представления о возможном трудоустройстве (рис. 4).



Рис 4. Структура желаемой занятости по оценкам инвалидов боевых действий

Полученные данные позволили сделать следующие выводы: половина инвалидов боевых действий, имеющих физическую возможность работать, стремится трудоустроиться на обычном государственном предприятии (в учреждении) или в общественной организации. Гораздо меньшая по количеству группа опрошенных инвалидов хотела бы трудиться на отечественных частных предприятиях, прежде всего, из-за более высокой заработной платы. Довольно внушительную группу (примерно каждый седьмой опрошенный) представляют инвалиды боевых действий, которым в принципе неважно, где работать, лишь бы была работа.

Интересны предпочтения инвалидов боевых действий в основных характеристиках труда (рис. 5). Около половины (43,1 %) инвалидов хотели бы найти для себя работу в хорошем коллективе. Следующие позиции занимают применение имеющихся знаний и навыков, высокая зарплата, возможность профессионального роста, легкость, простота работы.

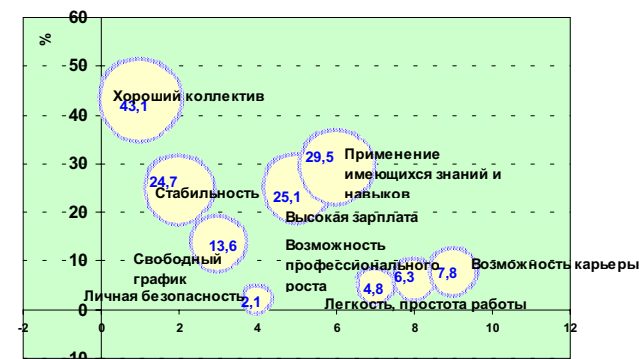


Рис. 5. Важность различных критериев, способствующих успешному трудоустройству инвалидов боевых действий

Основная масса (60,9 %) инвалидов боевых действий с различными группами инвалидности имели затруднения при трудоустройстве. При этом, различается лишь мера этого затруднения: для 14,9 % респондентов возникли и возникают существенные затруднения, у примерно половины опрошенных (46 %) эти затруднения имели место.

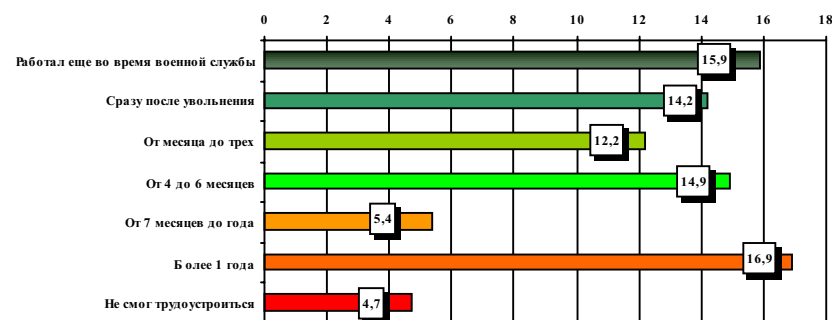


Рис. 6. Время, которое потребовалось инвалидам боевых действий для трудоустройства после получения инвалидности (в %)

О том, насколько сложно трудоустроиться инвалидам, свидетельствуют сроки, которые требуются для нахождения работы после получения инвалидности, а также количество рабочих мест, которые им пришлось сменить. В настоящее время труд военных инвалидов достаточно востребован. Почти половина опрошенных сумели трудоустроиться во время военной службы или сразу после нее. Лишь один из десяти инвалидов боевых действий для того, чтобы устроится на постоянную работу, потратил более полугода (рис. 6).

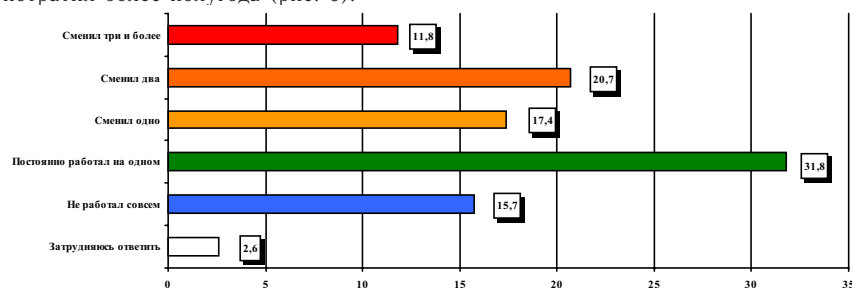


Рис. 7. Количество смен мест работы — интенсивность профессиональной мобильности инвалидов боевых действий (в %)

Почти половине опрошенных инвалидов боевых действий хотя бы один раз пришлось сменить работу, при этом каждому десятому опрошенному инвалиду — даже три и более раз (рис. 7). В то же время около трети респондентов стабильно работали на одном предприятии (в организации).

Об эффективности работы органов социальной защиты, в частности органов занятости, в области трудоустройства инвалидов боевых действий свидетельствуют данные, представленные на рис. 8.

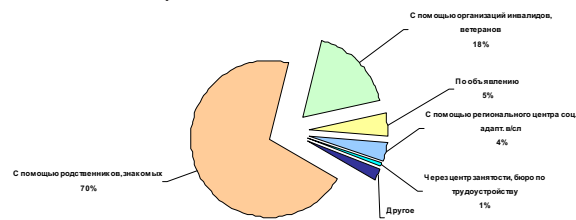


Рис. 8. Способы поиска работы инвалидами боевых действий

Минимальный процент респондентов нашли работу при помощи центра занятости или бюро по трудоустройству; около пяти процентов — с помощью регионального центра социальной адаптации военнослужащих. А двум третям инвалидов боевых действий найти работу помогли знакомые и родственники.

Для каждого седьмого (15,5 %) инвалида боевых действий для успешного трудоустройства необходимы были обучение или профессиональная переподготовка. В целом в ходе опросов подчеркивалось, что это имеет большое практическое значение для эффективности и успешности трудоустройства.

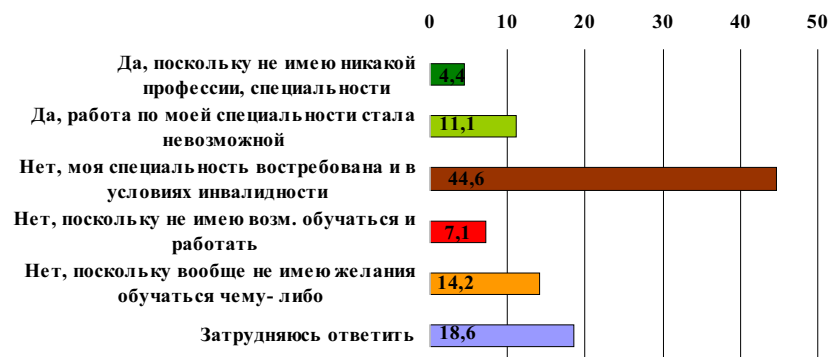


Рис. 9. Необходимость для инвалидов боевых действий обучения, переподготовки на новую специальность в связи с получением инвалидности (в %)

Настораживает обстоятельство, что подавляющее большинство опрошенных инвалидов различных групп (90 %) не проходили специального обучения. Только 9,3 % инвалидов боевых действий проходили специальное обучение в целях получения профессии с учетом полученной инвалидности, еще 0,7 % проходят такое обучение в настоящее время. Таким образом, лишь каждый третий из нуждающихся в данном виде социального обеспечения инвалидов боевых действий реализует свое право на обучение или переподготовку.

Другим немаловажным фактом является реальный результат специального обучения, т. е. ответ на вопрос, помогло ли подобное обучение трудоустроиться. Около 90 % инвалидов боевых действий, прошедших подготовку или обучение, считают, что это помогло им при трудоустройстве.

Проследив все этапы трудоустройства инвалидов боевых действий (от возникновения желания работать до приобретения новых знаний, навыков и умений (обучение и переподготовка), нельзя не обратить внимания на конечный результат. По данным исследования, почти половина инвалидов боевых действий не работают и получают только пенсию по инвалидности.

Среди работающих инвалидов военной травмы и других лиц, пострадавших при исполнении воинского (служебного) долга, большинство заняты в государственных и общественных организациях. Незначительное количество обучаются в учебных заведениях.

Международно-правовые гарантии защиты прав инвалидов предусматривают особую группу норм социально-экономического обеспечения и обеспечения необходимого уровня жизни. В отечественном законодательстве эти нормы зачастую обозначаются как меры социальной защиты инвалидов, а также как меры их социальной поддержки. При этом, социальная защита представляет собой систему мер обеспечения достойного уровня жизни инвалидов, социальная поддержка характеризует

конкретные действия в отдельных сферах по достижению целей социальной защищенности инвалидов²⁷¹.

Необходимость социально-правовой защиты инвалидов боевых действий обуславливается важнейшими социальными правами и гарантиями, закрепленными в законодательных актах государства и субъектов Федерации, направленных на удовлетворение необходимых материальных и духовных потребностей инвалидов боевых действий и на предоставление им возможно максимальной компенсации за ущерб, причиненный здоровью вследствие выполнения обязанностей военной службы.

В настоящее время обязательства государства по обеспечению социально-правовой защищенности инвалидов боевых действий возникают в отношении военнослужащих, увольняющихся с военной службы в связи с получением военной травмы или по болезни, после признания за ними инвалидности, а также если инвалидность наступила сразу после увольнения с военной службы (в течение пяти лет после ее окончания).

К примеру, законодательство г. Москвы предусматривает для инвалидов боевых действий ряд дополнительных социальных гарантий, социальных льгот и осуществление некоторых видов социального обслуживания. В ходе исследования было выявлено соотношение между необходимостью для инвалидов конкретного вида социального обеспечения и фактическим использованием изучаемой категорией данного вида социального обеспечения.

К вопросу о наличии деловой репутации военнослужащих

Гриневич Д.С., старший лейтенант юстиции, адъюнкт кафедры гражданского права Военного университета

На сегодняшний день реформирование Вооруженных Сил Российской Федерации продолжается и выходит на качественно новый этап, основная цель которого заключается в формировании нового облика Вооруженных Сил. В связи с этим одной из составляющих реформирования является формирование у военнослужащих определенного набора нравственных и правовых качеств, ценностных ориентиров и установок, важнейшими из которых являются честь и достоинство, во многом зависящие от деловой репутации военнослужащих.

Воинская честь и воинское достоинство, безусловно, существуют как разновидности нематериальных прав, присущих именно военнослужащим. Воинская честь — это общественная оценка и самооценка нравственных и иных социально значимых качеств личности военнослужащего, обеспечивающих исполнение им обязанностей военной службы, а также поддержание его социального статуса и статуса военной организации²⁷². Воинское достоинство — обусловленное особенностями воинской деятельности отражение в индивидуальном, общественном и групповом сознании профессиональной группы военнослужащих (воинской корпорации) социальной значимости последней, а также социальной значимости ее членов — военнослужащих, осуществляющих воинскую деятельность²⁷³.

Однако вопрос о наличии деловой репутации военнослужащих как нематериального блага, подлежащего защите, а также оценки профессиональных и служебных качеств, присущих военнослужащим, военно-правовой наукой до настоящего времени не рассматривался. Но современные тенденции развития Вооруженных Сил Рос-

сийской Федерации неизбежно требуют всестороннего и глубокого изучения этого вопроса.

В юридической литературе высказано мнение, что понятие деловой репутации в гражданско-правовом смысле слова применимо только к физическим и юридическим лицам, участвующим в деловом обороте. Это понятие не равнозначно, не синонимично понятию служебной или профессиональной репутации либо понятию престижа, авторитета и т. п.

Другие считают, что деловой репутацией в собственном смысле слова могут обладать лишь граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, и юридические лица. Данный вывод обосновывается законодательно закрепленным (п. 1 ст. 5 ГК РФ) понятием обычая делового оборота — правила поведения, применяемые в какой-либо области предпринимательской деятельности. Предпринимательской деятельностью, согласно п. 1 ст. 2 ГК РФ, признается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке²⁷⁴. Однако при этом справедливо признается, что на защиту своей репутации вправе рассчитывать и педагоги, и адвокаты, и врачи, и многие другие (в нашем случае — военнослужащие). Но содержанием такой репутации является оценка не деловых (предпринимательских), а профессиональных и служебных качеств гражданина. Эту репутацию точнее было бы назвать не деловой, а профессиональной или служебной²⁷⁵.

Последнее мнение является наиболее объективным и находит поддержку у авторов, которые считают, что под деловой репутацией гражданина понимается общественная оценка, общее мнение о профессиональной, служебной деятельности гражданина (в том числе военнослужащего). — Д. Г.). Деловая репутация вовсе не обязательно должна быть связана с предпринимательской или иной экономической деятельностью²⁷⁶, т. е. она присуща всем гражданам, занимающимся социально значимой деятельностью, в том числе военнослужащим.

Репутация как общее мнение о профессиональной и (или) служебной деятельности человека зависит от него самого, так как формируется на основе его поведения. Насколько он дорожит своей репутацией, судят по его поступкам. По нашему мнению, не следует деловую репутацию привязывать к коммерциализации общества и относить только к юридическим лицам и лицам, занимающимся предпринимательской деятельностью. Это искусственно сужает рамки деловой репутации, исключая возможность для ее защиты остальным категориям граждан, не занимающимся предпринимательской деятельностью, например военнослужащим, так как запрет на ведение предпринимательской деятельности прямо предусмотрен для военнослужащих п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Военнослужащие, в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих», обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, предусмотренными федеральными конституционными законами и федеральными законами, кроме того, ст. 4 вышеуказанного Закона устанавливает, что правовыми основами статуса военнослужащих являются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также нормы международных права и международных договоры Российской Федерации.

Согласно ст. 21 Конституции Российской Федерации достоинство личности охраняется государством, ничто не может быть основанием для его умаления. Это конституционное положение закреплено во многих отраслевых законодательных актах. В частности, ст. 150 ГК РФ устанавливает право на защиту чести, достоинства и

²⁷¹ В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ социальная защита инвалидов — система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества; социальная поддержка инвалидов — система мер, обеспечивающая социальные гарантии инвалидам, устанавливаемая законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением пенсионного обеспечения.

²⁷² Колесников Д.Ю. Уголовно-правовая охрана чести и достоинства военнослужащих: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 56.

²⁷³ Там же. С. 60.

²⁷⁴ Суржик А.Ф. Правовое регулирование защиты чести, достоинства и деловой репутации в гражданском праве РФ М., 2007 С. 79—80.

²⁷⁵ Там же. С. 80.

²⁷⁶ Воробьев А.В. Институт компенсации морального вреда в российском гражданском праве. СПб., 2008. С. 122.

деловой репутации, это право относится к гражданским немущественным правам и присуще всем гражданам, поэтому было бы несправедливо лишать военнослужащих права на защиту деловой репутации.

Характерной особенностью военной службы является ее публично-правовой характер. Это обуславливает повышенные требования в отношении военнослужащих, в частности, проявлением вышеуказанной особенности является ст. 84 УВС ВС РФ, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495, в которой говорится, что командир обязан всесторонне изучать деловые и морально-психологические качества подчиненных.

Командир, в отличие от руководителя государственного органа, в котором не предусмотрена военная служба, или партнера по бизнесу, а также конкурента, не только вправе, но и обязан формировать определенное мнение, т. е. оценивать служебные и профессиональные качества военнослужащего, а это и есть деловая репутация.

Оценивая профессиональные и служебные качества, командир формирует деловую репутацию военнослужащего, которая, в свою очередь, проявляется в таких документах, как служебная характеристика, а также аттестация военнослужащих.

Пункт 3 Инструкции о порядке организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации от 6 апреля 2002 г. № 100, устанавливает, что отзыв на военнослужащего составляется его непосредственным (прямым) командиром (начальником) из числа офицеров в разд. I аттестационного листа и представляется по команде.

В тексте отзыва, излагаемом в произвольной форме, как правило, должны быть отражены следующие вопросы, характеризующие аттестуемого военнослужащего:

- уровень профессиональной подготовки, знание общевоинских уставов, наставлений, своих обязанностей по занимаемой воинской должности и их выполнение, готовность к выполнению обязанностей при переводе с мирного на военное и в военное время, совершенствование профессиональных знаний в системе командирской (профессионально-должностной) подготовки и самостоятельно, ученая степень и ученое звание, умение применять полученные знания на практике, область деятельности, в которой аттестуемый проявил наибольшие способности и достиг высоких результатов, наличие боевого опыта;

- личная дисциплинированность и исполнительность, требовательность к себе и подчиненным;

- организованность в работе, умение определить главное направление в обеспечении высокого уровня боевой и мобилизационной готовности, способность качественно выполнять поставленные задачи, проявлять инициативу, быстро ориентироваться и умело действовать в сложной обстановке;

- умение руководить, обучать и воспитывать подчиненный личный состав и сочитать высокую требовательность с заботой о нем;

- оценка состояния подразделения (воинской части, соединения, объединения), которым командует, или участка работы, за который отвечает аттестуемый (дисциплина, уровень укомплектованности, боевая и мобилизационная готовность, боевая подготовка, освоение военной техники и оружия, состояние вооружения, военной техники и материально-технических средств, состояние командирской (профессионально-должностной) подготовки, наличие резерва кандидатов для выдвижения на высшие должности, направления на учебу и работа с ними, качество работы с младшими офицерами и т. п.);

- способность критически оценивать свою деятельность, творчески подходить к делу, настойчивость в выполнении должностных обязанностей, авторитет в воинском коллективе, умение организовать обеспечение защиты государственных секретов, моральные и психологические качества;

- состояние здоровья в соответствии с медицинскими заключениями, работоспособность и физическая подготовка.

Вышеперечисленные нормативно-закрепленные качества должны быть оценены командиром (начальником) и отражены в тексте отзыва, являющегося составной частью аттестационного листа, который представляет собой формализованный документ, отражающий деловую репутацию военнослужащего.

В соответствии с п. 13 вышеуказанной Инструкции результаты проведенной аттестации учитываются кадровыми органами воинских частей установленным порядком и реализуются при прохождении военнослужащими военной службы.

Таким образом, деловая репутация военнослужащего, отраженная в тексте аттестации, непосредственным образом должна влиять на прохождение военной службы, а также назначение на воинские должности, что, к сожалению, на практике не всегда реализуется.

Деловая репутация — это нематериальное благо, присуще не только юридическим лицам, и гражданам, занимающимся предпринимательской деятельностью, но и военнослужащим, приобретающим в процессе военной службы определенные деловые качества, представляющие собой мнение, прежде всего, командира, а также других членов воинского коллектива о профессиональных, служебных качествах. Деловая репутация присуща всем военнослужащим.

Основное отличие деловой репутации военнослужащего от чести и достоинства заключается в том, что она характеризует его только как специалиста в конкретной области, в которой он обладает набором знаний, навыков, умений, и не затрагивает его морально-нравственных качеств.

Вместе с тем, честь, достоинство и деловая репутация военнослужащих как разновидность нематериальных благ имеют следующие сходства:

- обычно эти понятия взаимосвязаны и взаимообусловлены и формируют более широкое понятие, которое называется репутацией и подразумевает общее мнение о различных качествах (моральных, нравственных, этических, профессиональных) военнослужащего;

- кроме того, законодатель объединил данные нематериальные блага и предусмотрел для их защиты особый способ — компенсацию морального вреда, безусловно наступающего в случае нарушения какого-либо из рассматриваемых прав человека.

Разделение указанных понятий в законодательстве на честь, достоинство, и деловую репутацию вполне оправданно, так как нарушение каждого из этих благ затрагивает отдельные стороны человеческой жизни.

Военнослужащие представляют социальную общность (коллектив), обладающую набором определенных морально-нравственных и деловых качеств, которые отличаются от аналогичных качеств, присущих всем остальным гражданам. Подтверждением отличий морально-нравственных и деловых качеств военнослужащих являются две группы причин:

1. Внутренние причины — обусловлены историческими, социально-экономическими, психологическими особенностями формирования и деятельности профессиональных общностей, групп. Они связаны с объективными моральными, этическими, деловыми требованиями, предъявляемыми к человеку, исполняющему профессиональные обязанности в определенной сфере человеческой деятельности.

2. Внешние причины — обусловлены определенным социальным статусом, значимостью данной профессиональной группы в обществе²⁷⁷.

Исходя из вышеуказанных причин, можно выделить следующие отличия деловой репутации военнослужащих от деловой репутации граждан:

Во-первых, деловая репутация военнослужащих — это уже репутация корпоративная, отличная от деловой репутации граждан вообще, так как представляет собой оценку командиром (начальником) и (или) воинским коллективом профессиональных, служебных качества военнослужащего.

²⁷⁷ Колесников Д.Ю. Указ. соч. С. 39.

Во-вторых, деловой репутацией обладают все военнослужащие, ее оценка направлена на выявление реального уровня профессиональной подготовки военнослужащих, необходимого для решения вопроса о дальнейшем прохождении военной службы.

В-третьих, деловая репутация военнослужащих отражается в строго формализованных документах: служебной характеристике, аттестационном листе и других документах, что должно способствовать выработке общих критериев, которые, с одной стороны, приводят к большей степени объективности в оценке деловых качеств военнослужащих, а с другой стороны, нивелируют индивидуальные особенности военнослужащего как специалиста.

В-четвертых, оценка деловых (профессиональных и служебных) качеств военнослужащего является не правом, а обязанностью командира (начальника), в то время как оценка деловых качеств граждан нормативно не закреплена. Данное отличие обусловлено требованиями, предъявляемыми к командиру (начальнику), содержащимися в УВС ВС РФ, а также в Инструкции о порядке организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Вооруженных Сил Российской Федерации.

В-пятых, государство предъявляет повышенные требования к военнослужащим по сравнению с гражданами и государственными служащими; это происходит в связи с такими особенностями воинской деятельности, как: повышенная опасность, наличие определенных ограничений, особые психологические требования. Вышеназванные особенности указаны в федеральных законах «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе», Положении о порядке прохождения военной службы; общевоинских уставах Вооруженных Сил Российской Федерации, а также в различных приказах, наставлениях, инструкциях. Таким образом, и деловая репутация военнослужащих как специальных субъектов права будет характеризоваться более высокими требованиями, предъявляемыми к их деловым качествам.

Специфика военной службы предъявляет к военнослужащим повышенные требования, которые налагают отпечаток на их деловые качества. Проанализировав нормативные акты, регулирующие порядок прохождения военной службы, можно выделить определенные деловые качества, которыми должны обладать военнослужащие как специальные субъекты права. В частности, к ним относятся:

- специальная, согласно военно-учетной специальности, профессиональная подготовка;
- знание общевоинских уставов и иных ведомственных актов;
- готовность к выполнению обязанностей в любой обстановке, как в мирное, так и в военное время;
- умение определить основное направление в служебной деятельности;
- быстрая ориентация и умение действовать в сложной обстановке;
- умение руководить, обучать и воспитывать подчиненный личный состав и сочетать высокую требовательность с заботой о нем;
- настойчивость в выполнении служебных обязанностей;
- личный авторитет в воинском коллективе.

Военнослужащие имеют право защищать свою деловую репутацию, в случае если информация, отраженная в различных формализованных документах, а также публичных высказываниях, затрагивающих их деловые качества, не соответствуют действительности.

Органы пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, и их семей: структура, полномочия, проблемы правового регулирования деятельности

Кинашенко И.А., полковник юстиции, начальник кафедры Московского пограничного института ФСБ России

В системе права социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей одно из центральных мест занимают нормы, регулирующие пенсионное обеспечение указанных категорий граждан. Всю обширную совокупность военно-пенсионных норм по способу их воздействия на общественные отношения можно разделить на две большие группы: материальные и процессуальные (процессуально-процедурные). Различие между ними состоит в том, что первые отвечают на вопрос «что регулируют нормы права?», а вторые — «как регулируют?».

В юриспруденции под материальным правом понимается юридическое понятие, обозначающее правовые нормы, с помощью которых государство осуществляет воздействие на общественные отношения путем прямого, непосредственного правового регулирования²⁷⁸. Применительно к пенсионному обеспечению материальные нормы — это нормы, непосредственно устанавливающие виды и размеры военных пенсий, права граждан на различные виды пенсионного обеспечения. Процессуальные же правовые нормы — это правила поведения организационно-правового характера; они регламентируют порядок, формы и методы реализации норм материального права. В частности, они определяют структуру, полномочия и порядок деятельности органов управления пенсионным обеспечением лиц, проходивших военную службу, и их семей.

Рассмотрению некоторых вопросов, связанных с деятельностью военно-пенсионных органов, посвящена настоящая статья.

1. Ведомственный принцип пенсионного обеспечения бывших военнослужащих: плюсы и минусы. Законом Российской Федерации «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, и их семей» от 12 февраля 1993 г. № 4468-I закреплена принцип ведомственной ответственности за организацию пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу, службу в правоохранительных органах, и их семей. Средства федерального бюджета, предусмотренные для пенсионного обеспечения указанных лиц, перечисляются соответствующим федеральным органам исполнительной власти, пенсионные органы которых производят выплату пенсий конкретным получателям.

Указанным Законом и изданными в его развитие подзаконными нормативными правовыми актами определены пять федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих пенсионное обеспечение различных категорий лиц, проходивших военную и правоохранительную службу, и их семей: 1) Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России), 2) Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России), 3) Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России), 4) Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации (ФСИН России) и 5) Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ФСКН России).

Пенсионное обеспечение бывших военнослужащих осуществляется тремя из указанных органов (см. таблицу 1).

²⁷⁸ Юридическая энциклопедия. М., 1993. С. 98.

Таблица 1

Реализация ведомственного принципа пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу, и их семей

Наименование федеральных органов исполнительной власти	Категории лиц, чье пенсионное обеспечение осуществляется указанными органами
Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России)	Лица, проходившие военную службу в качестве офицеров, прапорщиков и мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы или военную службу по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации и бывшего СССР, Объединенных Вооруженных Силах СНГ, железнодорожных войсках, войсках гражданской обороны, других воинских формированиях Российской Федерации и бывшего СССР, и семьи этих лиц
Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России)	Лица, проходившие военную службу в качестве офицеров, прапорщиков и мичманов, военнослужащих сверхсрочной службы, или военную службу по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин во внутренних войсках бывшего СССР и МВД России; лица, уволенные из военизированной пожарной охраны МВД России; семьи этих лиц
Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России)	Лица, проходившие военную службу в качестве офицеров, прапорщиков и мичманов или военную службу по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин в ФПС России и органах пограничной службы Российской Федерации, федеральных органах правительственной связи и информации, органах федеральной службы безопасности (органах контрразведки), органах внешней разведки, других воинских формированиях Российской Федерации; лица, уволенные из Главного управления охраны Российской Федерации (ФСО России), Службы безопасности Президента Российской Федерации и Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации; лица офицерского состава, прапорщики и мичманы, проходившие военную службу в войсках и органах КГБ СССР; семьи этих лиц

В научной литературе справедливо отмечается, что ведомственный принцип пенсионного обеспечения бывших военнослужащих и их семей имеет как свои плюсы, так и минусы²⁷⁹.

Положительными сторонами данного принципа являются:

а) военнослужащие после увольнения с военной службы не порывают связи с ведомством, в котором они проходили службу, а остаются в сфере его ведения, что является позитивным психологическим фактором, обеспечивающим нормальное социальное самочувствие пенсионеров;

б) в данной системе правового регулирования сами федеральные органы исполнительной власти постоянно чувствуют ответственность за социальное обеспечение своих бывших сотрудников, имеющих соответствующую выслугу лет либо потерявших здоровье в период службы и ставших инвалидами, а также за семьи погибших (умерших) военнослужащих;

в) возможность более полного учета специфики прохождения службы в том или ином федеральном органе, влияющей на пенсионное обеспечение (структура и размеры окладов денежного содержания, исчисление выслуги лет и т. п.). Это позволяет оперативно осуществлять, при наличии соответствующих оснований, перерасчет пенсий, реагировать на поступающие заявления и жалобы;

г) более высокие гарантии защиты от несанкционированного доступа персональных данных на бывших военнослужащих. Особенно актуально это для сотрудников спецслужб, антитеррористических, разведывательных органов и т. п.

²⁷⁹ Корякин В.М. Комментарий к Закону Российской Федерации «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, и их семей». М., 2007.

Однако, несмотря на указанные очевидные достоинства, такая форма пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную и правоохранительную службу, имеет и существенные недостатки. Ведомственная разобщенность пенсионного обеспечения ведет к множественности правовых актов в данной сфере, неизбежным следствием которой является недоступность этих актов для получателей пенсий и других граждан, что снижает гарантии их социальной защиты. Так, например, в настоящее время в Минобороны России отсутствует общедоступный нормативный правовой акт, регулирующий процессуальные вопросы пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы, и их семей. Пенсионные органы Минобороны России руководствуются в своей деятельности Методическими рекомендациями по организации работы по пенсионному обеспечению и социальному обслуживанию пенсионеров из числа лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, изданными Главным управлением военного бюджета и финансирования Минобороны России²⁸⁰ в 2000 г., в то время как в МВД России и в ФСБ России изданы ведомственные нормативные правовые акты, прошедшие в установленном порядке регистрацию в Минюсте России и официально опубликованные для всеобщего сведения²⁸¹.

2. Структура военно-пенсионных органов и задачи, решаемые ими. Для реализации возложенной на них функции по пенсионному обеспечению лиц, проходивших военную службу, и их семей в МВД России, Минобороны России и ФСБ России созданы специальные структурные подразделения (см. таблицу 2).

Таблица 2

Структура пенсионных органов федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба



²⁸⁰ В настоящее время такого центрального органа военного управления в структуре Минобороны России не имеется. Его функции частично выполняет Департамент социальных гарантий Минобороны России.

²⁸¹ См.: Инструкция об организации работы по пенсионному обеспечению в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом министра внутренних дел Российской Федерации от 27 мая 2005 г. № 418; Порядок организации пенсионного обеспечения в органах Федеральной службы безопасности, утвержденный приказом директора ФСБ России от 1 мая 2003 г. № 302.

Кроме того, в структуру военно-пенсионных органов входят отделы социального обеспечения при посольствах Российской Федерации в государствах Балтии, на которые возлагаются полномочия районных и областных военных комиссариатов с учетом особенностей, вытекающих из подписанных с Латвией, Литвой и Эстонией соглашений по вопросам социальной защиты российских военных пенсионеров, проживающих на территориях указанных государств. Ответственным за работу по социальному обеспечению граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, проживающих в государствах Балтии, является начальник отдела социального обеспечения при посольстве Российской Федерации в соответствующем государстве Балтии.

Военно-пенсионные органы выполняют обширный круг задач, к числу которых относятся:

- 1) назначение и перерасчет пенсий, организация их выплаты военным пенсионерам и их семьям;
- 2) назначение и выплата пособий и компенсаций, установленных законодательством Российской Федерации для граждан, уволенных с военной службы, и их семей;
- 3) ведение персонального учета пенсионеров и пенсионных дел;
- 4) организация и осуществление контроля за правильностью и своевременностью выплаты пенсий;
- 5) выдача пенсионных удостоверений и документов, подтверждающих право на социальные гарантии, установленные законодательством Российской Федерации;
- 6) оказание пенсионерам помощи в решении социально-бытовых вопросов;
- 7) целевое использование денежных средств, выделяемых на оказание материальной помощи пенсионерам;
- 8) взаимодействие с военно-медицинскими органами по вопросам санаторно-курортного обслуживания и оздоровительного отдыха пенсионеров и их семей;
- 9) разъяснение пенсионного законодательства, рассмотрение предложений, заявлений и жалоб по вопросам пенсионного обеспечения, организация приема пенсионеров;
- 10) представление отчетности по пенсионной работе;
- 11) взаимодействие по вопросам пенсионной работы и предоставления мер социальной поддержки с пенсионными подразделениями других федеральных органов исполнительной власти, с отделениями Пенсионного фонда Российской Федерации, органами социальной защиты населения, с общественными организациями;
- 12) организация повышения квалификации и обучения сотрудников военно-пенсионных органов.

3. Некоторые проблемы правового регулирования деятельности военно-пенсионных органов. Анализ военно-пенсионного законодательства Российской Федерации позволяет выделить ряд проблемных вопросов в правовом регулировании деятельности органов военного управления и воинских должностных лиц по реализации пенсионных прав военнослужащих. Об этом идет речь, в частности, в Аналитической записке Счетной палаты Российской Федерации²⁸².

²⁸² Аналитическая записка о результатах экспертно-аналитического мероприятия по анализу вопросов пенсионного обеспечения граждан, получающих пенсии в соответствии с Законом Российской Федерации «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, и их семей» от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 в Министерстве обороны Российской Федерации, Военном комиссариате Ростовской области, Военном комиссариате г. Санкт-Петербурга, Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Главном управлении внутренних дел Ростовской области, Главном управлении внутренних дел г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Федеральной службе исполнения наказаний и Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков.

К числу таких проблем относятся:

- 1) отсутствие пенсионных органов федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, в числе органов, которым руководитель органа записи актов гражданского состояния обязан сообщать сведения о государственной регистрации смерти получателей военных пенсий в течение 10 дней после ее регистрации²⁸³, что на практике приводит к возникновению случаев, когда родственники умерших военных пенсионеров продолжают получать их пенсии по доверенности;
 - 2) отсутствие в действующем законодательстве нормы, закрепляющей право военно-пенсионных органов на доступ к конфиденциальной информации налоговых органов, что делает трудновыполнимой задачу по установлению фактов выполнения пенсионерами условия о неполучении ими доходов от трудовой и иной деятельности, что необходимо для осуществления выплаты надбавок на иждивенцев, надбавок на лиц, осуществляющих уход за детьми до 14 лет и получающих пенсию по случаю потери кормильца, а также получения дополнительного ежемесячного материального обеспечения;
 - 3) отсутствие нормативно-определенного механизма взаимоотношений военно-пенсионных органов с подразделениями Пенсионного фонда Российской Федерации, что делает возможным возникновение случаев получения гражданами нескольких пенсий в нарушение действующего законодательства;
 - 4) отсутствие в законодательстве обязанности военных пенсионеров сообщать в пенсионные органы обо всех обстоятельствах, влияющих на условия пенсионного обеспечения, например, о поступлении на военную или правоохранительную службу, об отчислении из учебного заведения детей, получающих пенсию по случаю потери кормильца, и др. Это приводит на практике к возникновению случаев переплат пенсий в связи с несвоевременным получением соответствующей информации.
- Указанными обстоятельствами определяется актуальность вопроса дальнейшего совершенствования системы правового регулирования деятельности пенсионных органов Минобороны России и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

Статус участников вооруженных конфликтов немеждународного характера

Нестерова С.В., преподаватель кафедры военного права Военного университета, лейтенант юстиции

Одна из задач международного гуманитарного права заключается в предоставлении различных режимов лицам, затронутым вооруженным конфликтом.

Поскольку соблюдение законности и общественного порядка является обязанностью государства, то эти задачи в первую очередь решаются в соответствии с национальным законодательством страны.

Конституция Российской Федерации, законы «Об обороне» и «О безопасности» не связывают использование Вооруженных Сил Российской Федерации только лишь с введением чрезвычайного или военного положения. Из возможности использования Вооруженных Сил для защиты национального единства и территориальной целостности государства исходят также международные договоры, в которых участвует Россия и которые, в соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации, являются составной частью ее правовой системы.

Законодательством Российской Федерации определяются особенности правового статуса военнослужащих, проходящих военную службу в военное время в период мобилизации, во время исполнения обязанностей военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах.

²⁸³ В соответствии со ст. 12 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ.

Однако реальность такова, что на территории Российской Федерации на рубеже XX и XXI вв. не только вводилось чрезвычайное положение, но и возникали вооруженные конфликты международного характера и проводились контртеррористические операции.

Таким образом, существовало три различных административно-правовых режима, в связи с чем и правовой статус военнослужащих был различным. Это различие проявлялось не только в предоставлении военнослужащим дополнительных прав, но и в возложении на них специальных обязанностей и установлении особенностей привлечения их к уголовной ответственности.

Анализ норм международного гуманитарного права, в частности Дополнительного протокола II, свидетельствует о том, что к внутренним вооруженным конфликтам относятся вооруженные конфликты, происходящие на территории какого-либо государства между его вооруженными силами и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые, находясь под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью территории этого государства, который позволяет им осуществлять военные действия и применять нормы Дополнительного протокола II.

Однако не являются внутренними вооруженными конфликтами случаи нарушения внутреннего порядка и возникновения обстановки внутренней напряженности, такие как: беспорядки, отдельные и спорадические акты насилия и иные акты аналогичного характера.

По мнению авторов Комментария к Дополнительному протоколу II, бывают внутренние беспорядки, не являющиеся вооруженными конфликтами, когда государства используют вооруженные силы для восстановления порядка; бывают ситуации внутренней напряженности, не являющиеся внутренними беспорядками, когда силу используют как предупредительную меру в целях уважения к правопорядку²⁸⁴.

Исходя из понятия «вооруженный конфликт международного характера», можно выделить ряд обязательных признаков, присущих данному конфликту: 1) стороны, противостоящие друг другу; 2) ответственность командования; 3) контроль над частью территории; 4) непрерывный и согласованный характер военных действий; 5) способность применять нормы Дополнительного протокола II.

Анализ содержания обязательных признаков свидетельствует о существующих пробелах и противоречиях в российском законодательстве.

1. Стороны, противостоящие (противоборствующие) друг другу. Противоборствующими сторонами признаются: а) вооруженные силы государства; б) антиправительственные вооруженные силы или другие организованные вооруженные группы. Употребляемый в нормах международного гуманитарного права термин «вооруженные силы» весьма существенно отличается от термина «регулярные вооруженные силы», поскольку включает в себя все вооруженные силы, т. е. те, которые не подпадают под определение вооруженных сил по национальному законодательству отдельных государств. Например, в соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ под обороной понимается система мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита России, целостности и неприкосновенности ее территории.

В целях обороны создаются Вооруженные Силы Российской Федерации. К обороне привлекаются внутренние войска МВД России и войска гражданской обороны. Кроме того, для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования, Служба внешней разведки Российской Федерации, органы ФСБ, ФСО, ФСОИ, ФОГО, ФООМП ОГВ России, а также создаваемые на военное время специальные формирования.

Поскольку в России запрещено создание и существование не предусмотренных федеральными законами формирований, которые имеют военную организацию или

вооружение и военную технику либо в которых предусматривается прохождение военной службы, то такая деятельность, при наличии фактических оснований, может быть квалифицирована по ст. 208 УК РФ как организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем.

Несмотря на отсутствие до настоящего времени федерального закона «О правоохранительной службе», в утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» предусмотрено, что к силам обеспечения национальной безопасности относятся органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена правоохранительная служба. Поэтому, на наш взгляд, к законным участникам вооруженного конфликта немеждународного характера относятся военнослужащие органов военной прокуратуры, военных судов, а также сотрудники органов МВД России и ФСИН России.

Мы солидарны с мнением зарубежных ученых о том, что, в отличие от ст. 3, общей для Женевских конвенций 1949 г., Дополнительный протокол II не применяется в случае конфликта между враждующими антиправительственными группами. Кроме того, он будет применяться только в том случае, когда организованные антиправительственные вооруженные силы осуществляют военный контроль над частью территории государства, являющегося одной из сторон в конфликте.

Данный тезис вполне соответствует закрепленному в ст. 1 Дополнительного протокола II положению о том, что одной из сторон конфликта являются антиправительственные вооруженные силы либо другие организованные вооруженные группы.

Согласно ст. 3 Федерального закона «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ к лицам, принимавшим участие в соответствии с решениями органов государственной власти Российской Федерации в боевых действиях на территории России, в том числе при выполнении задач в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике и на прилегающих к ней территориях России, отнесенных к зоне вооруженного конфликта, с декабря 1994 г. по декабрь 1996 г., относятся военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и органов государственной безопасности, работники указанных органов, работники Министерства обороны Российской Федерации, а также сотрудники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы. Данную категорию лиц можно условно разделить на две группы: 1) лица, непосредственно принимающие участие в ведении боевых действий; 2) лица, обеспечивающие административно-правовой режим в районе вооруженного конфликта международного характера.

Как представляется, такая классификация является оправданной, поскольку указанные группы обладают различным правовым статусом, в первую очередь связанным с применением вооруженного насилия против незаконных вооруженных формирований. Что же касается гарантий и компенсаций, то они в равной степени распространяются на обе эти группы.

С точки зрения определения участника вооруженного конфликта противостоящей стороны являются спорными положения, содержащиеся в постановлениях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12 марта 1977 г. № 1199-II ГД и № 1200-II ГД.

Признав, что в Чеченской Республике происходил вооруженный конфликт, законодатель закрепил понятие «вооруженный конфликт», под которым следует понимать противоборство между:

1) вооруженными объединениями, отрядами, дружинами, другими вооруженными формированиями, созданными и действовавшими в нарушение законодательства Российской Федерации, и органами внутренних дел, подразделениями внутренних войск МВД России, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации;

2) незаконными вооруженными формированиями, созданными для достижения определенных политических целей, и органами внутренних дел, подразделениями внутренних войск МВД России, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации;

²⁸⁴ Комментарий к Дополнительному протоколу II от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающемуся защиты жертв вооруженных конфликтов международного характера. 2-е изд. М., 2000. С. 69

3) лицами, не входившими в незаконные вооруженные формирования, но участвовавшими в противоборстве с органами внутренних дел, подразделениями внутренних войск МВД России, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что на лиц, входящих во вторую и третью группы, не распространяются нормы Дополнительного протокола II и их противоправность следует оценивать с позиций уголовного законодательства Российской Федерации.

Находится в противоречии с нормами международного гуманитарного права ст. 12 Федерального закона «Об обороне», устанавливающая, что личный состав Вооруженных Сил Российской Федерации включает военнослужащих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, поскольку гражданский персонал следует отнести к лицам, следующим за вооруженными силами и не входящим в их состав непосредственно.

Анализ норм Дополнительного протокола II позволяет выделить следующие категории:

- 1) лица из состава вооруженных сил государства;
- 2) лица из состава антиправительственных вооруженных сил или других организованных вооруженных групп;
- 3) лица, не принимающие непосредственного участия в военных действиях;
- 4) лица, прекратившие принимать участие в военных действиях;
- 5) дети, не достигшие 15-летнего возраста, принимавшие непосредственное участие в военных действиях;
- 6) лица, выполняющие медицинские функции, медицинских формирований, санитарно-транспортных средств, а также духовный персонал.

По нашему мнению, гражданский персонал Вооруженных Сил Российской Федерации относится к третьей группе и, следовательно, пользуется особой международно-правовой защитой, которая в значительной степени отличается от защиты сражающихся.

Заслуживает внимания тесная взаимосвязь следующих признаков вооруженного конфликта немеждународного характера: наличие ответственного командования, способного установить дисциплину именно фактической власти, а также такой контроль над частью территории государства, который позволяет осуществлять непрерывные и согласованные военные действия и применять Дополнительный протокол II.

По мнению авторов Комментария к Дополнительному протоколу II, контроль должен быть достаточным для того, чтобы применять нормы Дополнительного протокола II, т. е. ухаживать за больными и ранеными или задерживать пленников и соответствующим образом обращаться с ними, как это предусмотрено в ст.ст. 4 и 5 Дополнительного протокола II²⁸⁵.

Однако анализ ст.ст. 4 и 5 Дополнительного протокола II свидетельствует о том, что в них отсутствуют указания на режим военного плена. Единственное исключение из общего правила касается детей, не достигших 15-летнего возраста, принимавших непосредственное участие в военных действиях и попавших в плен.

Следует признать, что действие Женевской конвенции об обращении с военнопленными не распространяется на участников вооруженного конфликта немеждународного характера, по следующим основаниям:

— во-первых, в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 г. и Дополнительным протоколом II к жертвам вооруженных конфликтов относятся: а) военнопленные; б) раненые, больные и лица, потерпевшее кораблекрушение; в) гражданское население;

— во-вторых, ст. 3, общая для Женевских конвенций 1949 г., устанавливая гарантии защиты прав и свобод лицам, непосредственно не принимавшим участия в военных действиях, не включает в данную категорию военнопленных. В статье речь идет только лишь о лицах из состава вооруженных сил, которые сложили оружие, а

также тех, которые перестали принимать участие в военных действиях вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине. К тому же ст. 4 Дополнительного протокола II, развивающая и дополняющая ст. 3 Женевских Конвенций 1949 г., ограничивает сферу предоставления гарантий — они предоставляются только лишь лицам, не принимавшим непосредственного участия или прекратившим принимать участие в военных действиях;

— в-третьих, нормы международного гуманитарного права предусматривают различные основания для судебного преследования. Согласно ст. 99 Женевской конвенции об обращении с военнопленными ни один военнопленный не может быть передан суду или осужден за проступок, который не являлся наказуемым по законодательству державшего в плену государства или по международному праву, которое действует в момент совершения проступка. В ст. 6 Дополнительного протокола II закреплено положение о том, что основанием уголовной ответственности является уголовное правонарушение, связанное с вооруженным конфликтом, предусмотренное законом во время его совершения.

Заслуживает внимания тот факт, что в соответствии со ст. 4 Дополнительного протокола II, дети, не достигшие 15-летнего возраста, не подлежат вербовке в вооруженные силы или группы и им не разрешается принимать участие в военных действиях. Кроме того, в отношении детей, не достигших 15-летнего возраста, применяется особая защита, предусмотренная ст. 4 Дополнительного протокола II, даже в том случае, если они, нарушив установленный запрет, принимают непосредственное участие в военных действиях и попадают в плен, не обладая при этом статусом военнопленного. Наличие особого правового статуса несовершеннолетних не освобождает их от уголовной ответственности по национальному законодательству. При квалификации содеянного речь должна идти не о нарушении норм международного гуманитарного права, поскольку они не являются субъектами данных преступлений, а выступают в качестве «живого» орудия совершения преступлений, а о посягательстве на общественную безопасность, на жизнь или здоровье человека либо на собственность.

Анализ ситуации, сложившейся на территории Чеченской Республики в период внутреннего вооруженного конфликта с декабря 1994 г. по декабрь 1996 г., свидетельствует о многочисленных фактах захвата военнослужащих противоборствующей стороной. Данные действия являлись не взятием противника в плен, поскольку таковой отсутствует во внутреннем конфликте, а похищением человека либо незаконным лишением свободы с последующей продажей в рабство с соответствующей уголовно-правовой квалификацией. Однако в действующем российском законодательстве, регулирующем статус военнослужащего и условия прохождения военной службы, речь идет об интернировании и нахождении в плену.

Статья 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» определяет, что за военнослужащими, захваченными в плен или в качестве заложников, а также интернированными в нейтральных странах, сохраняется статус военнослужащих. В соответствии с ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащий считается исполняющим обязанности военной службы, в частности, в случаях: 1) нахождения в плену (за исключением случаев добровольной сдачи в плен), в положении заложника или интернированного; 2) безвестного отсутствия — до признания военнослужащего в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлении его умершим. Поэтому в случае исчезновения военнослужащего по неизвестным причинам в период внутреннего вооруженного конфликта либо в ходе проведения контртеррористической операции он обладает статусом военнослужащего, безвестно отсутствующего, с предоставлением ему соответствующих социальных гарантий. Если же военнослужащий в добровольном порядке перешел на сторону незаконного вооруженного формирования, то содеянное следует квалифицировать как дезертирство по ст. 338 УК РФ.

Специфика статуса гражданского населения в период внутреннего вооруженного конфликта заключается в том, что если гражданские лица принимают непосредственное участие в военных действиях, то они автоматически утрачивают статус

²⁸⁵ Комментарий к Дополнительному протоколу II. С. 64—65.

гражданского лица и к ним может применяться крайняя мера физического насилия — причинение смерти.

Неоднозначность статуса участников вооруженных конфликтов немеждународного характера определяется их принадлежностью к воюющей стороне. Лица, входящие в вооруженные силы государства, вправе применять насилие, включая причинение смерти, к участникам противоборствующей стороны на законных основаниях. В то же время действия членов антиправительственных вооруженных сил или других организованных вооруженных групп являются противозаконными, поэтому данные лица подлежат уголовной ответственности по национальному законодательству государства. Данное положение в полной мере распространяется и на несовершеннолетних участников незаконных вооруженных формирований в возрасте от 14 до 18 лет.

Сравнительный анализ норм международного гуманитарного права и военного законодательства России свидетельствует о весьма существенном расхождении в содержании термина «вооруженные силы». Исходя из норм международного гуманитарного права в состав вооруженных сил следует включать всех лиц, состоящих на государственной службе и принимающих непосредственное участие в военных действиях.

По нашему мнению, более оптимальный состав Вооруженных Сил был определен в ст. 4 Закона СССР «О всеобщей воинской обязанности» 1967 г., в соответствии с которой Вооруженные Силы СССР состояли из Советской Армии, Военно-Морского Флота, Пограничных войск и Внутренних войск. Именно эти структурные элементы предназначены для вооруженной борьбы с противником. Что же касается воинских формирований, войск гражданской обороны и т. д., то они выполняют вспомогательные функции, направленные на обеспечение ведения боевых действий вооруженных сил, участвующих в вооруженном конфликте. Поэтому мы солидарны с мнением А.В. Кудашкина о том, что на повестке дня стоит вопрос о выводе из военной организации России войск гражданской обороны, а также органов, участвующих в обеспечении военной безопасности невоенными методами (СВР России, ФСБ России, ФСО России, МЧС России, Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации) (см.: Военно-административное право (военная администрация. М., 2009. С. 63).

Дополнительный протокол II устанавливает минимальные стандарты обращения с лицами, свобода которых была ограничена в связи с вооруженным конфликтом немеждународного характера. Однако эти лица не обладают иммунитетом по отношению к национальному уголовному законодательству. В этом плане заслуживает внимания амнистия, объявленная Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 2 марта 1997 г. в связи с вооруженным конфликтом в Чеченской Республике.

В Дополнительном протоколе II закреплены правовые гарантии обращения с участниками вооруженных конфликтов, попавшими во власть неприятеля. По своему содержанию закрепленные в нормах Дополнительного протокола II гарантии условно можно разделить на две группы: первая группа включает в себя правовые гарантии, определяемые ст. 4 Дополнительного протокола II, которые распространяются на всех без исключения лиц, не принимавших непосредственного участия или прекративших принимать участие в военных действиях, независимо от того, ограничена их свобода или нет. Данные гарантии, наряду с предоставлением покровительства другим лицам определенных прав, содержат перечень запрещенных для державшей стороны действий. Анализ содержания ст. 4 Дополнительного протокола II свидетельствует о том, что эти гарантии базируются на Международном пакте о гражданских и политических правах, а также на ст. 3, общей для Женевских конвенций 1949 г.

Другую группу образуют гарантии, предусмотренные ст. 5 Дополнительного протокола II, которые распространяют свое действие на лиц, входящих в состав вооруженных сил, а также на гражданских лиц, свобода которых ограничена. Специфика гарантий данной группы заключается в том, что одни из них являются обязательными, а другие предоставляются по мере возможности.

Давая оценку применения Вооруженных Сил Российской Федерации в Чеченской Республике, Д. Флек утверждает, что относительно конфликта в Чечне Европейский суд по правам человека применял право прав человека, даже не определяя нормы международного гуманитарного права в качестве *lex specialis*, в ситуациях, которые по характеру и масштабу военных действий явно соответствовали определению вооруженного конфликта. Возможности Суда в Страсбурге ограничиваются обеспечением соблюдения обязательств по Европейской конвенции и Протоколом к ней (ст. 19 ЕКПЧ). Д. Флек предполагает, что в названном случае на суд мог повлиять тот факт, что Российское правительство отказывалось и до сих пор отказывается признать существование вооруженного конфликта в Чечне, хотя еще за годы до этого российский Конституционный Суд без каких-либо затруднений признал, что конфликт подпадает под сферу действия даже Дополнительного протокола II, считая, что «федеральным властям противостояли силы, опирающиеся на оснащенные новейшей военной техникой, незаконно созданные регулярные вооруженные формирования»²⁸⁶. По мнению автора, на сходные решения ЕСПЧ могло оказать влияние то, что Великобритания в течение более чем трех десятилетий рассматривала события в Северной Ирландии как террористическую деятельность в ситуации внутренних беспорядков, а не как вооруженный конфликт, или то, что турецкое правительство квалифицировало свои военные операции против Рабочей Партии Курдистана как борьбу с терроризмом в мирное время²⁸⁷.

Однако постановление Конституционного Суда Российской Федерации касалось ситуации в Чечне в период с декабря 1994 г. по декабрь 1996 г. К тому же законодатель в Федеральном законе «О ветеранах» от 12 июня 2005 г. № 5-ФЗ законодательно закрепил анализируемую ситуацию как «выполнение задач в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике и приравненных к ней территориях Российской Федерации, отнесенных к зоне вооруженного конфликта». Государственной Думой было принято Постановление «Об объявлении амнистии в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния в связи с вооруженным конфликтом в Чеченской Республике» от 12 марта 1997 г.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П отмечено, что положения Дополнительного протокола II о гуманном обращении со всеми лицами, не принимавшими непосредственного участия или прекратившими принимать участие в военных действиях, о раненых, больных и о защите гражданского населения подлежат применению обеими сторонами вооруженного конфликта.

Что же касается событий в Чеченской Республике с августа 1999 г., то в этот период действовал административно-правовой режим в зоне проведения контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона. В данном случае проведение контртеррористической операции осуществлялось на основании Федерального закона «О борьбе с терроризмом».

Н. Джапаридзе, рассматривая вопросы криминализации нарушений норм международного гуманитарного права, приводит в качестве примера уголовные дела в отношении Ульриха, Буданова, настаивая при этом на квалификации их действий по ст. 356 УК РФ, поскольку преступления были совершены на территории Северо-Кавказского региона в 2002 г. и в 2000 г., т. е., по ее мнению, в период вооруженного конфликта немеждународного характера²⁸⁸.

По нашему мнению, данное утверждение является надуманным и не соответствующим действительности по следующим основаниям:

— во-первых, участие Вооруженных Сил Российской Федерации в проведении контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона осу-

²⁸⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г.

²⁸⁷ Флек Д. Современные вызовы международного гуманитарного права // Рос. ежегодник международного права. Спец. вып. СПб., 2009. С. 69—70.

²⁸⁸ Джапаридзе Н. Криминализация значительных нарушений международного гуманитарного права в России: проблемы и перспективы // Рос. ежегодник международного права. С. 259—260.

шествлялось на основании ст.ст. 6 и 7 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ. Одной из целей проведения такой операции является пресечение террористической деятельности и минимизация ее последствий. Поскольку разновидностью террористической деятельности является организация незаконных вооруженных формирований для реализации террористического акта, участие в такой структуре, а также вербовка, вооружение, обучение и использование террористов, пресечение такой деятельности предполагает использование вооруженной силы со стороны государства. К тому же деятельность незаконных вооруженных формирований не отвечала требованиям, установленным в Дополнительном протоколе II;

— во-вторых, законодательство о борьбе с терроризмом устанавливает особый административно-правовой режим, существенно отличающийся от режима в период вооруженного конфликта немеждународного характера. При проведении контртеррористической операции на основании и в пределах, установленных законом, допускается вынужденное причинение вреда жизни, здоровью, имуществу террористов, а также иным правоохраняемым интересам. Поэтому противоправную деятельность военнослужащих при наличии юридических и материальных оснований следует квалифицировать как преступления против жизни и здоровья личности, а не как военные преступления.

К тому же лица, проводящие контртеррористическую операцию, вправе задерживать и доставлять в органы внутренних дел лиц, совершивших правонарушения или иные действия, направленные на воспрепятствование законному требованию указанных лиц;

— в-третьих, является безосновательной ссылка на решения Европейского суда по правам человека, поскольку эти решения принимались относительно ситуации, имевшей место на территории Чеченской Республики в период с 1994 по 1996 гг. К тому же в решениях ЕСПЧ не содержится правовой оценки ситуации в Чечне в указанный период, поскольку при рассмотрении жалоб ЕСПЧ руководствовался нормами международного права прав человека, а не нормами международного гуманитарного права.

По мнению зарубежных исследователей, в договорных положениях используются различные наименования сражающихся в случае внутреннего вооруженного конфликта, в том числе: 1) лица, которые непосредственно принимают участие в военных действиях (ст. 3, общая для Женевских конвенций); 2) лица из состава антиправительственных вооруженных сил или других организованных вооруженных групп (ст. 1 Дополнительного протокола II); 3) лица, принимающие непосредственное участие в военных действиях (ст. 4 Дополнительного протокола II); 4) гражданские лица, которые принимают непосредственное участие в военных действиях (ст. 13 Дополнительного протокола II); 5) гражданские лица, принимающие непосредственное участие в военных действиях (ст. 8 Статута Международного уголовного суда); 6) комбатанты неприятеля (ст. 8 Статута Международного уголовного суда).

Однако такое деление является условным, поскольку перечисленные выше категории лиц в период вооруженного конфликта немеждународного характера могут входить лишь в одну из следующих групп: 1) вооруженные силы государства; 2) антиправительственные вооруженные силы или другие организованные вооруженные группы.

Деятельность прокуратуры по соблюдению законности органами военного управления при обеспечении жилищных прав военнослужащих

Павлова А.В., консультант военного следственного управления Следственного комитета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации

Сегодня жилищное обеспечение — самая острая проблема в сфере социальной защиты военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Президент Российской Федерации поставил Правительству Российской Федерации и Министерству обороны Российской Федерации задачу: к концу 2010 г. дать всем уволенным с военной службы постоянное жилье. Сегодня ждут жилья почти 70 тыс. бывших военнослужащих. Общее же количество военнослужащих, нуждающихся в обеспечении жильем, превышает 200 тыс.

Как видим, перед государственными органами, ведающими вопросами обеспечения жильем военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, стоит важная задача. Действует сложный многофункциональный механизм, направленный на ее решение. В условиях сокращения численности армии и финансового кризиса неизбежны погрешности, упущения, а зачастую и злонамеренные действия лиц, ответственных за распределение жилья. Органы военной прокуратуры в целях предупреждения и искоренения фактов нарушения законности осуществляют регулярные прокурорские проверки и в случае необходимости принимают меры прокурорского реагирования.

Особую озабоченность у военных прокуроров вызывает рост правонарушений со стороны лиц, обладающих широкими властными полномочиями по распределению жилья. Такие неправомерные действия носят корыстный, коррупционный характер и связаны с использованием преимуществ служебного положения.

В целях совершенствования превентивной и правозащитной деятельности прокурорами проводится анализ причин, порождающих такие правонарушения. Основные из них следующие:

— ненадлежащее выполнение воинскими должностными лицами требований законодательства по учету лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и при распределении жилой площади;

— ослабление контроля со стороны вышестоящих органов военного управления за законностью использования жилого фонда, а также расходования бюджетных средств, выделяемых для строительства и приобретения жилья для военнослужащих;

— непринятие ими своевременных мер по устранению нарушений и привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности;

— самоустранение отдельных руководителей от выполнения своих служебных обязанностей по осуществлению руководства деятельностью подчиненных квартирно-эксплуатационных органов и жилищных комиссий;

— формальный подход к разрешению обращений военнослужащих и других граждан по вопросам обеспечения их жильем.

В рамках реализации накопительно-ипотечной системы (НИС) прокуроры отмечают также, что основная масса нарушений обусловлена отсутствием контроля со стороны жилищных комиссий органов военного управления. Отсюда вытекает наличие недостоверных сведений в сводных списках на включение военнослужащих в реестр, которые представляются в соответствующие органы со значительным превышением установленных сроков. Негативными факторами являются также слабое знание на местах положений руководящих документов, касающихся функционирования НИС, отсутствие должностных лиц, в служебные обязанности которых вменена работа с участниками и кандидатами на участие в НИС, низкая исполнительность командиров и начальников.

Помимо наличия организационных изъянов, прокурорские работники учитывают, что в основе корыстных преступлений лежит морально-психологический фактор. Пренебрежение офицерской честью, страсть к наживе, злоупотребления своими властными полномочиями и отсутствие элементарной порядочности, — вот что толкает должностных лиц органов военного управления на нарушения законности в сфере обеспечения жильем военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Политические решения, принятые на уровне руководства страны по вопросам совершенствования состояния законности и правопорядка во всех сферах жизни государства, придали новый импульс работе прокуратуры по надзору за соблюдени-

ем обеспечения жилищных прав военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, в том числе со стороны органов военного управления.

В текущем году в войсках проведено 1,8 тыс. проверок соблюдения законности в области обеспечения жильем военнослужащих. Выявлено около 4,5 тыс. нарушений законодательства в рассматриваемой сфере, об устранении которых правомочному командованию внесено 810 представлений, опротестовано 174 незаконных правовых акта, 79 лицам объявлены предостережения о недопустимости нарушений закона. За различные нарушения закона по требованию военных прокуроров к дисциплинарной и материальной ответственности привлечено 605 должностных лиц всех уровней, восстановлены права более 23 тыс. военнослужащих и членов их семей. По материалам проверок возбуждено 28 уголовных дел, в суды заявлено 333 иска.

Юристы отмечают, что для успешного решения задачи по соблюдению законности при обеспечении жильем военнослужащих необходимо более активно использовать возможности координационной деятельности. В этих целях в начале ноября 2009 г. в Общественной палате Российской Федерации состоялся «круглый стол» по теме «О текущей ситуации с обеспечением жильем военнослужащих», в котором приняли участие представители Министерства обороны Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Департамента социального развития г. Москвы, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и военной прокуратуры.

По итогам заседания коллегиальными усилиями выработаны рекомендации министерствам и ведомствам, подготовлены проекты писем Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации и в Госдуму по поводу реализации программы обеспечения жильем военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.

На фоне успехов в выполнении указанной задачи возникло парадоксальное явление: чем больше жилья получает армия, тем чаще вскрываются факты махинаций, коррупции и обмана нуждающихся со стороны должностных лиц органов военного управления, ведающих вопросом распределения жилья.

По сведениям прокуратуры, все чаще субъектами преступлений, вскрытых в ходе проведенных проверок органами военной прокуратуры, становятся весьма заметные фигуры органов военного управления.

Так, например, Главной военной прокуратурой утверждено обвинительное заключение по уголовному делу в отношении помощника главнокомандующего Сухопутными войсками по расквартированию и обустройству войск полковника С. и ведущего инженера службы расквартирования и обустройства Ч. В ходе прокурорской проверки было установлено, что С. при содействии Ч. за взятку оформил фиктивные документы о постановке на очередь на получение жилья гражданину, не имевшему на это права. Затем, используя служебное положение, распределил ему две квартиры в Московской области, за что получил мзду деньгами и недвижимостью. По требованию военных прокуроров похищенные у государства квартиры возвращены Министерству обороны Российской Федерации.

По материалам проверки, проведенной военными прокурорами в железнодорожных войсках, было обнаружено, что ряд высших должностных лиц использовали служебное положение для махинаций с жильем. Так, заместитель командующего железнодорожных войск генерал-лейтенант Е. Корнишин незаконно получил две квартиры в г. Москве, а также осуществил продажу трех квартир из жилищного фонда для военнослужащих посторонним лицам, присвоив вырученные средства.

11 ноября 2009 г. был вынесен обвинительный приговор генерал-лейтенанту А. Веремееву, который, работая на руководящих должностях в центральном аппарате железнодорожных войск, обеспечил жильем всех близких родственников и незаконно обзавелся двухкомнатной квартирой в центре Москвы. Ущерб государству составил более 7 млн руб.

Проблемы с законностью в деятельности должностных лиц органов военного управления, ведающих вопросами распределения жилья для военнослужащих, можно проиллюстрировать конкретными примерами.

Непростая ситуация сложилась у граждан, проживающих в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО). Из 42 находящихся на территории Российской Федерации ЗАТО 26 находятся в ведении Министерства обороны Российской Федерации (население составляет 413 тыс. человек). Почти 8,5 тыс. семей граждан, уволенных с военной службы, на сегодняшний день стоят в очереди на отселение. Жилищное обеспечение этой категории граждан осуществляется на общих основаниях, но порядок предоставления им жилья по избранному месту жительства имеет некоторые законодательные пробелы, к тому же категория граждан — жителей военных городков бывших ЗАТО не попадает в число участников программы «Государственные жилищные сертификаты» (ГЖС). Такая ситуация порождает на практике самоуправство военных должностных лиц, которые порой решают жилищный вопрос весьма своеобразным, противоречащим закону способом.

Свежим примером стали события в военном городке Нестерово под Рузой, который в соответствии с распоряжением органов военного командования стал официально открытым. В результате этого маневра несколько сот офицеров и прапорщиков, избравших иное место жительства, перешли в ранг «обеспеченных жильем». Таким образом, теперь они не могут реализовать свое законное право на проживание в избранном ими регионе. И это не единичные случаи: подобные действия стали практикой военного руководства п. Кедровый и Первомайский.

В связи со сложившейся ситуацией органы прокуратуры рекомендуют рассмотреть вопрос о необходимости принятия федеральной целевой программы, предусматривающей отселение семей граждан, уволенных с военной службы, из закрытых административно-территориальных образований.

Сокращение численности Вооруженных Сил Российской Федерации в ходе создания их нового облика создало напряженную ситуацию, резко увеличив число очередников на получение жилья. Отдельные должностные лица органов военного управления избрали собственный, не согласующийся с законом способ сокращения очередей, постановив считать обеспеченными жильем тех уволенных, которые на момент увольнения жили в служебных квартирах. Даже если они закончили службу на архипелаге Новая Земля или в камчатском Вилючинске. Это вызвало целую серию жалоб в прокуратуры и судебных исков.

Имеются факты нарушения законодательства, связанные с незаконным удержанием служебной жилой площади при получении постоянного жилья или заселением распределяемой жилой площади лицами, не имеющими отношения к военной службе.

Например, в г. Самаре квартира, которую получил полковник запаса Е. Абрашкин по распределению от Министерства обороны Российской Федерации, оказалась ранее проданной постороннему лицу. Когда он и его семья в буквальном смысле оказались на улице, только оперативное вмешательство военной прокуратуры позволило в кратчайшие сроки восстановить нарушенные права офицера. Этот случай вызвал широкий общественный резонанс.

Нередко военными прокурорами выявляются факты незаконного или нерационального использования федеральной собственности или бюджетных средств, ассигнованных на строительство и приобретение жилья для военнослужащих.

В п. Нахабино Московской области строительство дома для военнослужащих было заморожено, хотя квартиры уже были распределены очередникам. Руководство мотивировало это «нехваткой» 250 млн руб. на завершение строительства, хотя по документам все деньги были перечислены в рамках жилищной программы.

В ходе реализации федеральной целевой программы «Государственные жилищные сертификаты» органами военной прокуратуры проделана большая работа по предупреждению и пресечению правонарушений. Среди нарушений можно назвать следующие: участие в программе лиц, уже обеспеченных жильем по установленным нормам; выделение сертификатов гражданам, фиктивно увольняемым с военной служ-

бы по «льготным» основаниям; удержание ранее занимаемых квартир после приобретения жилья по сертификатам; преступление должностных лиц, отвечающих за организацию учета и выдачи сертификатов.

Например, в январе 2009 г. в результате проведенной военной прокуратурой гарнизона Камень-Рыболов прокурорской проверки был установлен факт нарушения конституционных прав подполковника С. Смирнова: приказом командира он был исключен из списка личного состава части без обеспечения государственным жилищным сертификатом. После внесения прокурорского протеста на противоречащий закону приказ через две недели Смирнов был восстановлен в списках части и теперь не будет уволен в запас до решения его жилищной проблемы.

Вступившая в действие жилищная программа, так называемая накопительно-ипотечная система (НИС), уже породила выявленные военной прокуратурой нарушения закона при включении военнослужащих в число участников системы.

Так, за все время функционирования НИС из 58 848 ее участников в Министерстве обороны Российской Федерации 36 868 (62,6 %) включены в реестр с превышением установленных сроков. Наибольшее количество несвоевременно включенных в данную программу военнослужащих наблюдается по органам военного управления, подчиненным главным командованиям ВВС, ВМФ, РВСН, командованиям Космических войск, командующим войсками Приволжско-Уральского и Сибирского военных округов.

Подобный подход может привести к потере причитающихся участникам НИС доходов от инвестирования, учитывая ежегодное увеличение количества офицеров, для которых ипотека является единственной формой жилищного обеспечения. Помимо этого, происходит неэффективное отвлечение федеральных бюджетных средств. Поэтому требуется принятие безотлагательных законодательных решений со стороны Министерства обороны Российской Федерации и активизация деятельности органов военной прокуратуры в целях обеспечения законности реализации НИС.

Прокурорскими проверками отмечен целый ряд фактов хищений, совершенных путем оформления и представления в жилищные органы подложных документов. Это стало возможным только при отсутствии должного контроля со стороны соответствующих руководителей и должностных лиц.

Подобное правонарушение было отмечено в железнодорожных войсках, где были выявлены мошеннические действия со стороны бывших военнослужащих, связанные с предоставлением в жилищные органы недостоверных сведений. В итоге ими была произведена реализация пяти выданных государственных жилищных сертификатов на приобретение квартир в г. Москве, в результате чего государству причинен ущерб на общую сумму 7,6 млн руб. Начальник 2-го управления надзора Главной военной прокуратуры А. Никитин по этому поводу заявил: «Эти нарушения — убедительное подтверждение тому, что зачастую за ссылками должностных лиц на нехватку жилья стоит элементарная бесхозяйственность, а порой и прямое злоупотребление должностными полномочиями».

В заключение следует сказать, что противоправные действия со стороны некоторых военных должностных лиц не только нарушают права граждан на обеспечение жильем согласно закону, но и дискредитируют высшее армейское руководство в глазах общественности, что не способствует укреплению правосознания населения и становлению гражданского общества в Российской Федерации.

Данные статистики последних лет Главной военной прокуратуры свидетельствуют, что органы военной прокуратуры по-прежнему остаются для военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей органами, способствующими им в безвозмездном и в короткие сроки восстановлении их прав. Количество обращений, рассмотренных военными прокурорами, увеличивается с каждым годом. Так, в 2007 г. работниками военных прокуратур разрешено почти 23 тыс. жалоб и обращений, в 2008 г. — 53 тыс., в 2009 г. — почти 60 тыс. При этом, почти половина всех разрешенных жалоб касается нарушения жилищных прав военнослужащих, законодательства о военной службе, пенсионного обеспечения и призыва граждан на военную службу.

В свете формирования нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации и сокращения численности армии задача по обеспечению жильем военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей становится как никогда актуальной, а роль прокурорского надзора за соблюдением жилищного законодательства в войсках существенно возрастает.

Даже неспециалисту понятно, что психологический климат в воинских частях и подразделениях в немалой степени зависит от уверенности каждого из военнослужащих в том, что его права и свободы защищены и гарантированы государством. Генерал-майор юстиции А. Никитин в своей публикации 2005 г. «Жилье под прокурорским надзором» (газета «Красная звезда») особо отметил, что бытовая неустроенность десятков тысяч военнослужащих оказывает крайне негативное влияние не только на их морально-психологическое состояние, но и на боеготовность войск в целом. Поэтому деятельность органов военной прокуратуры в процессе осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности действий органов военного управления и их должностных лиц в области обеспечения жильем военнослужащих особенно значима. Прокуратура является одним из мощных рычагов осуществления общегосударственной задачи обеспечения жильем военнослужащих.

Так, военными прокурорами проделана большая работа по предупреждению и пресечению нарушений в ходе исполнения федеральной целевой программы «Жилье» на 2002—2010 гг., а также по реализации стартовавшей в 2005 г. накопительно-ипотечной жилищной программы для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в строгом соответствии с законодательством.

При этом, наибольший эффект дают совместные действия органов военной прокуратуры в части надзора за соблюдением конституционных прав военнослужащих на жилищное обеспечение с другими контролирующими и обеспечивающими структурами. Только такой подход позволяет выявить и предотвратить как можно большее число злоупотреблений и правонарушений при выполнении государственной жилищной программы в параметрах до 2012 г. Работа, проводимая совместно с командованием, органами безопасности в войсках, военными судами, государственными институтами и общественными организациями, уже дает позитивные результаты: количество зарегистрированных преступлений разного рода сократилось почти на 12 %. Зачастую в деле соблюдения социальных гарантий и выявления беззаконий помощь прокурорским работникам оказывают электронные и печатные СМИ, с которыми у военных прокуроров налажен тесный деловой контакт.

«...До конца 2012 года мы должны закрыть эту проблему полностью», — заявил премьер-министр В.В. Путин 22 ноября 2009 г. на совещании по вопросам обеспечения жильем военнослужащих. И в этом деле немалая доля ответственности лежит на органах прокуратуры.

О некоторых особенностях правового положения военнослужащих — иностранных граждан, членов их семей

Щукин А.В., полковник юстиции запаса, заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по обороне

Уже более пяти лет в Российских Вооруженных Силах проходят военную службу по контракту иностранные граждане. Высказывавшиеся на этапе их принятия прогнозы по возможной привлекательности военной службы в Российской Федерации для иностранных граждан, и прежде всего для граждан государств — участников СНГ, не сбылись. По последним данным, в Российской армии служит чуть более 300 иностранных граждан. В настоящее время Минобороны России предложено трудовым мигрантам, оказавшимся без работы вследствие кризисных явлений в экономике, поступать на военную службу по контракту в Вооруженные Силы Российской Федерации²⁸⁹.

Предоставление иностранным гражданам возможности поступления на военную службу можно объяснить нехваткой национальных кадров в Вооруженных Силах

²⁸⁹ Иванченко П. Зачем набирать ваххабитов в российскую армию? [Электронный ресурс]. URL: <http://segodnia.ru>.

Российской Федерации, которая в последнее время стала одной из основных проблем. Следует также учитывать и то, что ставка была сделана на иностранцев из числа граждан государств, входивших в состав СССР, которым предоставлена возможность обращаться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. За период действия вышеназванного Закона 67 военнослужащих — иностранных граждан подали заявление о приеме в российское гражданство. 22 из них приняты, обращения других на момент подготовки материала находились на рассмотрении. Случаев отказа в приеме в гражданство не было.

Бытует мнение, высказывавшееся в ряде СМИ, прежде всего электронных, что причиной предоставления указанного права иностранным гражданам было «стремление придать законный статус военнослужащим тем иностранным гражданам, которые уже проходят военную службу по контракту в российских воинских формированиях, дислоцированных за рубежом». Хотелось бы отметить, что это не соответствует действительности.

Прежде всего, ни одна из частей, дислоцированных за рубежом, не входит в перечень мест, где могут проходить службу иностранные граждане, утвержденный Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации.

Согласно перечню субъектов Российской Федерации иностранные граждане могут проходить военную службу по контракту в воинских частях, дислоцированных в Мурманской, Ленинградской, Московской, Нижегородской, Волгоградской, Свердловской, Самарской, Читинской, Новосибирской, Кемеровской, Амурской областях, в Хабаровском крае, Чеченской Республике, Республике Северная Осетия — Алания²⁹⁰. В настоящее время (на 1 апреля 2009 г.) иностранные граждане проходят военную службу в частях и соединениях: Ленинградского военного округа — 139 человек, Приволжско-Уральского — более 90 человек, Московского — около 70 человек, Дальневосточного — 12 человек, Северо-Кавказского — 11 человек, Сибирского — 2 человека.

С 2004 г. по 1 апреля 2009 г. в военные комиссариаты за консультациями обратились 895 иностранных граждан, подали заявления о приеме на военную службу 725 человек, были приняты 512 человек, из них 187 за этот период были уволены.

Одной из основных причин отказа в заключении контракта являлось желание иностранных граждан проходить службу в частях и соединениях, дислоцированных за пределами Российской Федерации, прежде всего, на территории государства гражданства.

В настоящее время по сравнению с гражданами России иностранные граждане, проходящие военную службу в Российской Федерации, имеют некоторые особенности статуса.

Прежде всего, это двойственность их правового положения или, как определяет автор, «бистатусность» данной категории лиц. С одной стороны, они являются российскими военнослужащими, с другой — продолжают оставаться гражданами своих государств со всеми вытекающими последствиями: правами, свободами, обязанностями, юридической ответственностью и т. п.

Международное право закрепляет обязательность санкций государства в отношении своих граждан, изъявивших желание поступить на военную службу в вооруженные силы иностранного государства. Игнорирование данного принципа Российской Федерацией может служить основанием для привлечения иностранных граждан, поступивших на военную службу в Вооруженные Силы Российской Федерации, к уголовному преследованию в своем государстве в соответствии с национальным законодательством и нормами международного права.

В преддверии приема на службу иностранных граждан в Вооруженные Силы Российской Федерации президенты Белоруссии А. Лукашенко и Украины Л. Кучма достаточно жестко заявили, что считают невозможным для своих граждан службу по контракту в Российской армии.

Министр юстиции Республики Узбекистан Абдусамат Палван-заде в интервью газете «Правда Востока» в июле 2003 г. заявлял, что в Узбекистане считают незаконным намерение России привлечь на службу в свои Вооруженные Силы граждан государств СНГ. Министр напомнил также, что служба граждан Узбекистана в армиях других государств противоречит законодательству страны²⁹¹.

Тот, кто решит надеть форму российского военнослужащего, автоматически потеряет гражданство Узбекистана, к тому же он может получить за это и до 10 лет тюремного заключения. Законодательство Казахстана также не позволяет своим гражданам служить в армиях других государств. В Азербайджане в категоричной форме заявляла, что лицо призывного возраста, не отслужившее в азербайджанской армии, не имеет права служить в российской. В Грузии грозили: если их гражданин оформит контракт на службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, он автоматически потеряет гражданство своей страны²⁹².

Конституция Украины также не предусматривает возможности прохождения украинскими гражданами военной службы в вооруженных силах других государств. В п. 1 ст. 63 Уголовного кодекса Украины зафиксировано: «Участие без дозволения органов государственной власти в вооруженных конфликтах других держав с целью получения материального вознаграждения или выгоды карается лишением свободы на срок от 5 до 12 лет».

Законом Эстонии «О гражданстве» (ч. 1 ст. 28), вступившим в силу 1 апреля 1995 г., предусмотрено, что распоряжением Правительства Республики гражданства Эстонии лишается лицо, которое поступило в качестве гражданина Эстонии на государственную или военную службу иностранного государства без разрешения Правительства Республики. Однако эта норма не распространяется на лиц, приобретших гражданство Эстонии по рождению (ч. 3 ст. 28).

Федеральные законы «О статусе военнослужащих» и «О воинской обязанности и военной службе» не закрепляют обязательность заключения международных договоров по вопросам прохождения военной службы иностранными гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, вопрос международно-правового оформления иностранных граждан, желающих служить в Российской армии по контракту, остается открытым. По мнению автора, подписание специальных двусторонних соглашений с теми государствами, откуда будут поступать «волонтеры», необходимо.

Такой подход к заключению двухсторонних договоров существует в мировой практике, например в США, заключивших специальные соглашения с Филиппинами, Микронезией, Маршалскими островами и Палау.

Еще одной особенностью статуса военнослужащих — иностранных граждан является то, что на них, в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ, не распространяются многие социальные гарантии и компенсации, предусмотренные законодательством для военнослужащих — граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту.

Хотелось бы отметить, что Конституция Российской Федерации (все статьи гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина») последовательно проводит разграничение прав и свобод по принципу гражданства. Определяя права человека, Конституция Российской Федерации использует формулировки: «каждый имеет право», «каждому гарантируется» и т. п. Использование таких формулировок подчеркивает признание указанных прав и свобод за любым человеком, находящимся на территории России, независимо от того, является ли он гражданином Российской Федерации, иностранцем или лицом без гражданства.

В ст.ст. 31, 32, 33, 36 Конституции Российской Федерации сформулированы права и свободы, принадлежащие только гражданам России. Преимущественно это политические права — право проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование; право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть

²⁹¹ URL: <http://www.materik.ru/print.php?section=news&id=7188>

²⁹² *Самодолова С.* Армия. Кто хочет стать легионером? // Московский комсомолец. 2005. 9 февр. С. 4.

²⁹⁰ Иностранцы на службе в Вооруженных Силах России (дайджест правил и процедур). По материалам ГОМУ ГШ ВС РФ // Рос. военное обозрение. 2005. № 7 (19).

избранным, участвовать в референдуме; право равного доступа к государственной службе; право на участие в отправлении правосудия; право обращаться лично, а также направлять обращения в государственные органы. Из всей системы других прав только право частной собственности на землю принадлежит гражданам и их объединениям (ст. 36). Конституцией Российской Федерации закреплены и обязанности, которые несут только граждане России, в том числе и защита Отечества (ст. 59).

Конституция Российской Федерации, как и многие международные соглашения по правам человека, провозглашает в ч. 3 ст. 55 возможность определенных ограничений прав и свобод человека федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Этот список возможных, но не обязательных ограничений, является исчерпывающим, и он не может быть расширен. Статья 55 Конституции Российской Федерации определяет границы пользования правами и свободами и их пределы, нарушения которых недопустимы²⁹³.

Определенные ограничения существуют в любом правовом демократическом государстве, без них не может быть порядка в обществе. В законодательстве практически всех стран мира содержатся специальные положения, ограничивающие определенные права и свободы человека и гражданина в интересах морали, нравственности, безопасности государства и по ряду других признаков. Все эти признаки достаточно расплывчаты и не имеют четких и конкретных границ. Во Всеобщей декларации прав человека, в Пакте о гражданских и политических правах и других международных документах зафиксированные ограничения прав и свобод человека также не конкретизированы. Попытки их конкретизации в рамках документов ООН оказались неудачными²⁹⁴. Применительно к правам и свободам военнослужащих можно говорить о международных актах, носящих рекомендательный характер, например Рекомендации Парламентской Ассамблеи Совета Европы по правам военнослужащих № 1742 (2006)²⁹⁵, в которых отмечено:

«1. Армия является институтом, на который возложена ответственность за безопасность государства и его граждан. Смыслом и сутью ее существования является ведение боевых действий, поэтому в армии действуют некоторые ограничивающие правила, обеспечивающие ее целостность, иерархичность, соблюдение дисциплины и выполнение приказов.

2. ...Служащие в вооруженных силах люди в военной форме являются такими же гражданами, как и все остальное население, и должны пользоваться всеми правами, сформулированными в Конвенции о правах человека и Европейской социальной хартии. Они имеют право на такую же защиту своих свобод и человеческого достоинства, как и все остальные граждане, в рамках, определяющихся спецификой выполнения воинских обязанностей».

Каждая страна в зависимости от конкретных условий своего развития на данном историческом этапе вводит те или иные ограничения. Применительно к настоящей статье можно говорить о целесообразности или нецелесообразности тех или иных дополнительных ограничений для военнослужащих — иностранных граждан.

Хотелось бы отметить, что ограничения, применяемые в Российской армии к военнослужащим — иностранным гражданам, можно классифицировать по нескольким основаниям:

1) их можно разделить на «общие» — относящиеся ко всем иностранным гражданам, находящимся на территории Российской Федерации, и на «специальные» — относящиеся только к военнослужащим — иностранным гражданам;

2) по отношению к военнослужащему — иностранному гражданину: группа ограничений касается непосредственно военнослужащего — иностранного гражданина, другая группа — членов его семьи;

²⁹³ Конституция Российской Федерации: науч.-практ. коммент. / под ред. Б.Н. Топорнина. М., 1997. С. 351.

²⁹⁴ Там же. С. 352.

²⁹⁵ Независимое военное обозрение. 2007. 12 янв.

3) наиболее приемлемой, по мнению автора, представляется следующая классификация ограничений военнослужащих — иностранных граждан:

а) ограничения, касающиеся политических прав:

— права проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование;

— права участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранным, участвовать в референдуме;

— права равного доступа к государственной службе;

— права на участие в отправлении правосудия;

— права обращаться лично, а также направлять обращения в государственные органы;

б) ограничения, касающиеся экономических или имущественных прав: ограничение на право иметь в частной собственности землю;

в) ограничения, налагаемые на иностранного гражданина как военнослужащего Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, например, установленные ч. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ;

г) собственно статусные ограничения военнослужащего — иностранного гражданина. Например, в отличие от граждан Российской Федерации иностранные граждане первый контракт вправе заключать в возрасте не до 40 лет, а до 30 (ст. 34 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ).

Более подробно хотелось бы остановиться на том, что законодательством установлены некоторые особенности предоставления социальных гарантий членам семей военнослужащих — иностранных граждан. Положения Федерального закона «О статусе военнослужащих» (далее — Закон) распространяются на эту категорию лиц за некоторым исключением.

На супруг военнослужащих — иностранных граждан не распространяется право зачета в общий трудовой стаж периода проживания с супругами в местностях, где они не могли трудоустроиться по специальности в связи с отсутствием возможности трудоустроиться и были в установленном порядке признаны безработными. Также не засчитываются в общий трудовой стаж периоды, когда супруги таких военнослужащих не могли работать по состоянию здоровья детей, связанному с условиями проживания по месту военной службы супругов, если по состоянию здоровья дети нуждались в постоянном уходе. Не учитывается этот период и в случае принятия военнослужащим — иностранным гражданином российского гражданства и продолжения военной службы по контракту. Законодательством в этом случае не учитывается возможность нахождения военнослужащего — иностранного гражданина в браке с гражданкой Российской Федерации, в связи с чем супруга военнослужащего — иностранного гражданина будет в неравных условиях по отношению к таким же, как она, гражданам Российской Федерации.

Для супруг военнослужащих — иностранных граждан не предусмотрено преимущественное право поступления на работу при прочих равных условиях в государственные организации, воинские части и на оставление их на работе в этих организациях при сокращении штата или численности работников, предусмотренное ч. 6 ст. 10 Закона.

Для членов семей данной категории военнослужащих не предусмотрена установленная ч. 3 ст. 13 Закона выплата подъемного пособия в случае переезда к новому месту службы.

В связи с тем что военнослужащие — иностранные граждане на весь срок военной службы размещаются в общежитиях в воинских частях (военных городках), для членов их семей не предусмотрено совместное проживание с военнослужащими и не предусмотрено обеспечение их служебными жилыми помещениями. Статья 15 «Право на жилище» Закона не распространяется на них в полном объеме.

Для членов семей военнослужащих — иностранных граждан не предусмотрено обеспечение во время отпуска санаторно-курортным лечением и организованным отдыхом в оздоровительных учреждениях Министерства обороны Российской Фе-

дерации. Им не предоставлено право при изменении места военной службы военнослужащего, а также при увольнении его с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями переводиться (приниматься) в образовательные учреждения, ближайшие к новому месту военной службы или месту жительства, если они обучаются (воспитываются) в государственных образовательных учреждениях.

Для военнослужащих — иностранных граждан не предусмотрены полагающиеся военнослужащим — гражданам Российской Федерации выплаты на содержание их детей (лиц, находящихся на их иждивении), посещающих государственные, муниципальные и негосударственные детские дошкольные учреждения.

Детям военнослужащих — иностранных граждан, уволенных с военной службы по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, или погибших при исполнении ими обязанностей военной службы, или умерших вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы, не предоставлено право зачисления в суворовские военные, нахимовские военно-морские училища и кадетские корпуса вне конкурса, а при поступлении в военные образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования им не предоставляется преимущественное право при условии успешного прохождения вступительных испытаний и соответствия другим установленным для поступающих требованиям. Это относится и к их детям, даже если они являются российскими гражданами.

Российское законодательство в данной своей части косвенно ограничивает право военнослужащих — иностранных граждан на создание семьи во время военной службы в Российской Федерации или на совместное проживание с семьей, в том числе с созданной до поступления на службу. Особо хотелось бы отметить, что, создавая семью с гражданкой России, военнослужащий — иностранный гражданин заведомо ставит свою избранницу в неравные условия по сравнению с женами военнослужащих — граждан Российской Федерации. Также представляется целесообразным, чтобы в случае гибели (смерти) военнослужащего — иностранного гражданина, наступившей при исполнении им обязанностей военной службы, либо смерти, наступившей вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученного при исполнении обязанностей военной службы, у членов его семьи появилось право приобретения российского гражданства в упрощенном порядке.

Члены семьи военнослужащего — иностранного гражданина не имеют права на основаниях, установленных для военнослужащих — граждан Российской Федерации, на проезд на безвозмездной основе:

- от места жительства к месту военной службы военнослужащего в связи с его переводом на новое место военной службы;

- один раз в год — к месту использования отпуска и обратно;

- на лечение в лечебные учреждения по заключению военно-врачебной комиссии и обратно;

- при увольнении военнослужащего, а также в случае гибели (смерти) военнослужащего — к избранному месту жительства;

- в случае гибели (смерти) военнослужащего — к месту погребения и обратно.

Также не предоставлено право один раз в год одному из членов семьи погибшего (умершего) военнослужащего — иностранного гражданина, захороненного на территории Российской Федерации, на бесплатный проезд к месту погребения и обратно.

Членам семьи военнослужащего — иностранного гражданина не предоставлено право при переезде на избранное место жительства в связи с гибелью (смертью) военнослужащего на бесплатный перевоз до 20 тонн личного имущества в контейнерах железнодорожным транспортом, а там, где нет железнодорожного транспорта, — другими видами транспорта (за исключением воздушного).

Сравнительно-правовой анализ законодательства России и действующих нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти показал необходимость дальнейшего

совершенствовании нормативной правовой базы, регулирующей вопросы прохождения иностранными гражданами военной службы в Российской Федерации.

Особенности статуса военнослужащих — иностранных граждан налагают свой отпечаток и на направления их правового воспитания.

Хотелось бы отметить, что российская военно-юридическая наука определяет правовое воспитание военнослужащих Российской Федерации как систематическое влияние на сознание, чувства и психологию военнослужащих. Цели правового воспитания определяются как формирование у них глубоких и устойчивых правовых представлений, убеждений и чувств, привитие им высокой правовой культуры, навыков и привычек активного правомерного поведения. Главная задача — достижение того, чтобы военнослужащие знали, строго и точно соблюдали Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, Военную присягу, общевоинские уставы, требования других нормативных правовых актов и активно участвовали в их реализации²⁹⁶. В полной мере эти положения относятся и к военнослужащим — иностранным гражданам.

В то же время хотелось бы выделить некоторые особенности правового воспитания данной категории военнослужащих. Прежде всего, это направленность на осознанное получение гражданства, т. е. интеграция в жизнь российского общества, восприятие его культуры, традиций, права.

Необходимо привитие норм российского законодательства, превращение их в нормы жизни и поведения. Особенно это актуально, если правовые российские нормы не аналогичны законодательству государства, откуда прибыл военнослужащий.

Также в работе по правовому воспитанию необходимо обращать внимание на то, чтобы прибывший в Россию военнослужащий — иностранный гражданин «не заразился» характерным для российского менталитета правовым нигилизмом, чтобы его возможное слабое знание российского законодательства не переросло в это уродливое подсознательное отрицание значимости права, законов в жизни как всего общества, так и данного конкретного военнослужащего.

Требуется тщательное разъяснение особенностей юридической ответственности военнослужащих — иностранных граждан в Российской Федерации.

Правовое воспитание военнослужащих — иностранных граждан должно быть направлено и на разъяснение их статусных ограничений, природы этих ограничений и их временного характера. В то же время хотелось бы отметить, что, ограничивая по сравнению с российскими гражданами права и свободы иностранных граждан, поступивших на военную службу по контракту в Российской Федерации, а также не предоставляя им отдельных мер социальной поддержки, предусмотренных для военнослужащих — граждан России и членов их семей, российское законодательство взамен предоставляет им право приобретения российского гражданства в упрощенном порядке и в сокращенные сроки натурализации.

Военнослужащие-иностранцы должны быть верными обязательства беззаветно служить народу Российской Федерации, мужественно и умело защищать Российскую Федерацию. Для военнослужащих-иностранцев государственной суверенитет и территориальная целостность Российской Федерации, обеспечение безопасности Российской Федерации должны стать ценностями, которые они готовы и способны защищать, в том числе с риском для жизни. К тому же эти ценности должны носить приоритетный характер по отношению к суверенитету и территориальной целостности своего отечества.

После принесения обязательства военнослужащий, являющийся иностранным гражданином, как и военнослужащий — гражданин Российской Федерации после приведения к Военной присяге, может привлекаться к выполнению боевых задач (участию в боевых действиях, несению боевого дежурства, боевой службы, караульной службы), задач при введении режима чрезвычайного положения и в условиях вооруженных конфликтов. За указанным военнослужащим могут закрепляться ору-

²⁹⁶ Военно-юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Кудашкина и К.В. Фатеева. М., 2008. С. 278.

жие и военная техника, на данного военнослужащего в соответствии с федеральным законом может налагаться дисциплинарное взыскание в виде ареста.

В то же время отсутствие в тексте обязательства упоминания о готовности к вооруженной защите Российской Федерации, по мнению автора, может негативно сказаться на боеспособности частей, где проходят службу военнослужащие-иностранцы.

События августа 2008 г. обошли стороной военнослужащих из числа иностранных граждан, никто из них не принимал участия в вооруженном конфликте с Грузией, но можно представить, пусть и гипотетическую, но вполне реальную ситуацию, когда какой-то из частей, где проходят службу иностранные граждане, будет поставлена задача вести боевые действия на территории их государства. Не исключено, что военнослужащие-контрактники из числа иностранных граждан могут отказаться от участия в боевых действиях. Об этом можно судить хотя бы по событиям 1991 г., когда после развала СССР из частей и подразделений Советской Армии в массовом порядке «побежали по своим квартирам» национальные кадры. Не допустить этого, превратить военную службу «за гражданство» в осознанное выполнение воинского долга по защите Российской Федерации и должно стать главной целью правового воспитания военнослужащих — иностранных граждан.

Международно-правовые аспекты законности

Правовые проблемы конституционного регулирования режимов военного и чрезвычайного положения в зарубежных странах

Долинин Д.Н., кандидат юридических наук

Как показали исследования, законы об исключительных положениях, приостанавливающие в периоды военной опасности на определенной территории действие обычных законов и наделяющие чрезвычайными полномочиями конкретные органы исполнительной власти, занимали значительное место уже в Древнем Риме.

В XIX в. законодательство об осадном (военном) положении развивалось в Европе уже более активно и последовательно, отражая общий уровень развития цивилизации и правовой мысли того времени²⁹⁷.

Права человека в любом современном обществе являются важнейшим институтом, с помощью которого регулируется правовой статус личности, определяются способы и меры воздействия на нее, пределы вторжения в личную сферу.

Бесспорно, что для понимания необходимости ограничения некоторых прав и свобод граждан в условиях осуществления режима военного и чрезвычайного положения и их возможных пределов важное значение имеет изучение зарубежной практики.

Особый интерес представляет решение вопроса об ограничениях прав граждан в период военного положения в странах СНГ, Балтии и бывшего «социалистического лагеря». Анализ конституций этих стран, а также научных работ С.В. Пчелинцева, Н.Ю. Трещетниковой и других исследователей по указанной проблематике показывает, что в большинстве из них установлены возможные ограничения (приостановления) прав и свобод в условиях исключительного положения. Причем объем таких ограничений является практически одинаковым как для режима военного (осадного) положения, так и для режима чрезвычайного положения²⁹⁸.

Как правило, подобные меры признаются исключительными. В связи с этим в ряде конституций закреплены вытекающие из норм международного права гарантии их применения только в соответствии с требованиями действующего законодательства. В частности, в соответствии со ст. 16 Конституции Республики Словения права человека и основные свободы, предусмотренные Конституцией, могут быть в порядке исключения временно ограничены в условиях военного положения. При этом, особо оговорено, что права человека и основные свободы могут быть временно ограничены на время действия военного положения: а) только в том объеме, который требуется в связи с военным положением; б) таким образом, чтобы принятые меры не привели к неравенству прав исключительно в зависимости от расы, национальной принадлежности, пола, языка, вероисповедания, политических и иных убеждений, имущественного положения, места рождения, образования, социального положения или каких-либо иных личных обстоятельств²⁹⁹. Это указывает на то, что в

²⁹⁷ Материалы по пересмотру установленных для охраны государственного порядка исключительных законоположений. Действующее законодательство. СПб., 1905. С. 101—106.

²⁹⁸ См.: Пчелинцев С.В. Пределы возможных ограничений в условиях особых правовых режимов в государствах Восточной Европы, СНГ и Балтии: сравнительный анализ // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. С. 136—144; Трещетникова Н.Ю. Правовые институты чрезвычайного режима в Польше // Институты конституционного права иностранных государств. М., 2002. С. 453—462; Защита прав человека в современном мире / отв. ред. И.А. Ледаев. М., 1993. С. 4; Экштайн К. Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской Конвенции: учеб. пособие для вузов. М., 2004. С. 64, 68—70.

²⁹⁹ См.: Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 249; Конституции зарубежных государств: учеб. пособие. 2-е изд. М., 1997. С. 143.

странах Западной Европы сформировались общие подходы к пониманию института ограничения прав и свобод в условиях исключительных положений, и продолжается работа по дальнейшей унификации национальных законодательств в этой сфере.

Применение режима исключительного положения в различных условиях сопряжено с обязательным привлечением к его осуществлению вооруженных сил. Однако в демократических государствах использование в таких случаях армии осуществляется в строгом соответствии с законодательством и на основании правомочного решения соответствующего компетентного органа государственной власти, что позволяет осуществлять эффективный гражданский контроль за соблюдением оснований введения исключительного положения и условий его поддержания. Другое дело, когда военное командование, вопреки действующему законодательству страны, вводит исключительное положение в противоправных целях свержения правящего режима и изменения политического строя государства. Однако такие действия войск более всего характерны для государств с авторитарным режимом, неразвитой демократией и неустоявшейся политической структурой. В развивающихся государствах Африки в 60—90-х гг. XX в. зарегистрировано более 100 военных переворотов, что ранее также было длительным временем характерно для ряда государств Юго-Восточной Азии (Таиланд, Бирма, Индонезия, Филиппины) и Южной Америки (Аргентина, Бразилия, Гаити, Парагвай, Уругвай, Эквадор). Введение в ходе военных путей режима осадного, военного или чрезвычайного положения, как правило, влечет насильственное смещение легитимных органов власти, а также применение военного законодательства, военной цензуры и резкое ограничение законных прав граждан, сопряженное с неконтролируемым насилием и жестокостью³⁰⁰. Подобные факты являются негативным примером применения военным командованием чрезвычайных мер в период перехода от тоталитарных и авторитарных режимов к демократическим преобразованием в целом ряде стран³⁰¹.

Как справедливо отмечают В.В. Маклаков и Б.А. Страшун, «конституции часто предусматривают возможность ограничения тех или иных прав и свобод при исключительном положении (война, стихийное бедствие и т. п.)»³⁰². Действительно, законодательством большинства западноевропейских государств (Германии, Греции, Испании, Франции и др.) в интересах обороны и национальной безопасности допускаются некоторые ограничения прав и свобод граждан в период военного (особого, осадного) положения³⁰³. Так, в Германии в период состояния обороны может быть ограничено право граждан свободно работать по профессии или выбрать рабочее место, право на свободу передвижения и право на неприкосновенность жилища, налагаться дополнительные гражданские повинности трудового характера. Во Франции на граждан также могут налагаться повинности в интересах национальной обороны. Согласно ст. 55 Конституции Королевства Испании от 27 декабря 1978 г. действие отдельных прав и свобод (неприкосновенность жилища, право на выбор местожительства и свободное передвижение по национальной территории, на въезд в страну и выезд из нее, свободу выражения мыслей и др.) может быть приостановлено в условиях чрезвычайного или осадного положения в соответствии с положениями, установленными Конституцией³⁰⁴. В Португалии введение военного положения должно сопровождаться опубликованием списка прав и свобод, осуществление которых приостанавливается³⁰⁵.

³⁰⁰ Разумович Н.Н. Кто и как правит в Латинской Америке: политическая система латиноамериканских стран. М., 1967. С. 47—81.

³⁰¹ Сумбатян С.Р. Роль вооруженных сил в политической жизни зарубежных стран // Зарубежное военное обозрение. 1996. № 6. С. 10—11.

³⁰² Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. / под ред. Б.А. Страшуна. М., 1995. Т. 1—2. С. 121.

³⁰³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. / под ред. Б.А. Страшуна. М., 1997. Т. 3. С. 16—17, 109—110, 193—194, 357—362, 613, 615—616; Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие. 2-е изд. М., 1997. С. 246, 310—311, 338, 388—389.

³⁰⁴ Конституция Испании // Конституции зарубежных государств: сб. М., 1997. С. 297—354.

³⁰⁵ Конституция Португалии // Конституции государств Европейского Союза: сб. / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1997. С. 525.

Отсюда следует принципиальное требование, что какие-либо ограничения прав и свобод допустимы только в том случае и в той мере, в каких они предусмотрены конституционным правом конкретного государства и соответствуют нормам международного права. Указанное положение распространяется и на ограничения прав и свобод в условиях военного положения.

Анализ зарубежной практики свидетельствует о том, что ограничения прав и свобод в период военного положения, как правило:

- а) не распространяются на основные права граждан;
- б) носят ограниченный по объему и времени действия характер;
- в) применяются только на основании соответствующего законодательного акта.

Даже при введении военного положения основные неотъемлемые права человека (на жизнь, достоинство личности, равноправие и отсутствие дискриминации, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, свободу совести, свободу вероисповедания, свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право на жилище, право на судебную защиту прав и свобод и др.) должны непременно соблюдаться.

С.В. Пчелинцевым выделено несколько подходов к порядку определения объема возможных ограничений (приостановления) прав и свобод граждан в условиях военного (осадного) положения, предусмотренных в конституциях указанных стран. Прослеживаются следующие три тенденции:

1) закрепление в конституциях исчерпывающего перечня прав и свобод, которые не могут быть приостановлены в период военного положения (ст.ст. 1, 41 гл. V Конституционного закона Республики Албания «Об основных конституционных положениях»; ст. 28, п. 3 ст. 57 Конституции Республики Болгария; ст. 54 Конституции Венгерской Республики; ст. 38 и ст. 233 Конституции Республики Польша; ст.ст. 16 и 17 Конституции Республики Словения; ст. 45 Конституции Республики Армения; ст. 39 Конституции Республики Казахстан; ст. 64 Конституции Украины; ст. 17 Конституции Республики Хорватия; ст. 130 Конституции Эстонской Республики);

2) закрепление в конституциях исчерпывающего перечня прав и свобод, которые, напротив, могут быть приостановлены в период военного положения (ч. 1 ст. 46 Конституции Грузии; ст. 145 Конституции Литовской Республики);

3) установление в конституциях принципиальной возможности приостановления осуществления прав и свобод личности в условиях военного (чрезвычайного) положения или в интересах национальной безопасности без указания перечня конкретных прав и свобод, которые могут быть (или не могут быть) ограничены. Данный вопрос должен решаться на основании отдельного законодательного акта (ст. 56 Конституции Азербайджанской Республики; ст. 63 Конституции Республики Беларусь; п. 2 ст. 17 Конституции Кыргызской Республики; п. 2 ст. 54 Конституции Республики Молдова, ст. 49 Конституции Румынии; ст. 44 Конституции Туркменистана).

Таким образом, по мнению С.В. Пчелинцева, которое автор настоящей статьи полностью разделяет, наиболее распространенным подходом является установление исчерпывающего перечня прав и свобод, которые не могут быть приостановлены в период военного положения³⁰⁶.

К числу таких основных прав и свобод, прежде всего, относятся права, перечисленные в Международном пакте о гражданских и политических правах³⁰⁷, а также смежные с ними права и свободы, в том числе: право на жизнь; запрет пыток (насилия), жестокого или унижающего достоинство обращения и наказания; свобода мысли, совести и вероисповедания; запрет ограничения в правах в зависимости от пола,

³⁰⁶ Пчелинцев С.В. Об ограничении прав и свобод граждан в условиях военного положения: теоретические аспекты // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 64—70.

³⁰⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII.

расы, языка, этнической и религиозной принадлежности, материального положения, образования, социального положения, политических убеждений, социального положения родителей и других личных обстоятельств; права национальных и этнических меньшинств на пользование родным языком и культурой; недопустимость наказания, не предусмотренного законом; гарантии справедливого судебного разбирательства; право на петицию и защиту нарушенных прав; право не давать показания против себя самого, своего супруга (супруги) и близких родственников; право на человеческое достоинство; право на гражданство и покровительство со стороны государства; право на свободу и личную безопасность и др.

Кроме того, в конституциях некоторых государств с учетом национальных особенностей дополнительно указаны и некоторые другие права и свободы, которые не могут быть ограничены в условиях исключительных режимов: защита семьи и прав ребенка (ст. 66 и ст. 67 Конституции Венгерской Республики; ст. 48, ст. 72, ст. 233 Конституции Республики Польша; ст. 51, ст. 52 и ст. 64 Конституции Украины); ст. 27 и ст. 130 Конституции Эстонской Республики); право на возмещение материального и морального ущерба (ст. 56 и ст. 64 Конституции Украины; ст. 25 и ст. 130 Конституции Эстонской Республики); запрещение насильственной ассимиляции (ст. 29 и ст. 57 Конституции Республики Болгария); право на охрану здоровья (ст. 28 и ст. 130 Конституции Эстонской Республики); право на социальную безопасность, на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, инвалидности, потери супруга, сиротства и в связи с безработицей (ст. 70/Е Конституции Венгерской Республики); право не исполнять явно преступные распоряжения или приказы (ст. 60 и ст. 64 Конституции Украины). При этом, по мнению автора, представляется весьма сомнительной необходимость тотального запрета на ограничение некоторых из перечисленных выше прав.

Противоположный подход, как было отмечено, состоит в установлении исчерпывающего перечня прав и свобод, которые могли бы быть ограничены в период военного положения. Так, Конституция Грузии (ст. 46) предусматривает, что Президент Грузии во время военного положения вправе ограничить в стране или в какой-либо ее части права и свободы, перечисленные в ст. 18 (свобода человека), ст. 20 (неприкосновенность личной жизни, рабочего места, переписки, телефонных переговоров, жилища), ст. 21 (запрет на лишение собственности), ст. 22 (право на свободное передвижение), ст. 24 (право на свободное получение и распространение информации), ст. 25 (право на собрания или манифестации), ст. 30 (право на свободный труд), ст. 33 (право на забастовку) и ст. 41 (право на ознакомление с имеющейся о человеке информацией) Конституции.

В соответствии со ст. 145 Конституции Литовской Республики в случае введения военного положения могут быть ограничены права и свободы, перечисленные в ст. 22 (неприкосновенность частной жизни, переписки, телефонных переговоров и телефонных сообщений), ст. 24 (неприкосновенность жилища), ст. 25 (право на свободное выражение убеждений и распространение информации), ст. 32 (право на свободное передвижение внутри страны и выезд за рубеж), ст. 35 (право на свободное объединение в общества и политические партии) и ст. 36 (право на собрания) Конституции Литовской Республики.

В ряде зарубежных конституций имеются ссылки на возможность приостановления осуществления некоторых прав и свобод личности в условиях военного (чрезвычайного) положения или в интересах национальной безопасности. Однако перечень конкретных прав и свобод, которые могут быть ограничены, в них не приводится. Например, если исходить из смысла ст. 49 и п. «е» ст. 72 Конституции Румынии, осуществление прав и свобод может быть ограничено в период осадного или чрезвычайного положения в целях защиты национальной безопасности, но только специальным органическим законом, принимаемым парламентом. Причем ограничение должно быть соразмерно вызвавшей его ситуации и не может посягать на само существование права или свободы.

Показательно, что возможность ограничения прав граждан в условиях военного положения закреплена и в конституционном законодательстве стран ближнего за-

рубежья. В частности, конституции ряда государств — членов СНГ (Республика Армения, Республика Казахстан, Украина) содержат исчерпывающий перечень прав и свобод, которые не могут быть ограничены в период военного положения (право на жизнь, запрет пыток (насилия), жестокого или унижающего достоинство обращения и наказания, право на защиту своей чести и достоинства своего имени от посягательства, равенство перед законом, право на гражданство, право на судебную защиту и другие основополагающие права)³⁰⁸.

Вместе с тем, конституции большинства государств — членов СНГ: конституции Азербайджанской Республики (ст. 56), Республики Белоруссия (ст. 63), Грузии (ст. 46), Киргизской Республики (ст. 17), Республики Молдова (ст. 54), Туркменистана (ст. 44) предусматривают возможность приостановления осуществления прав и свобод личности в условиях военного положения, однако не содержат перечня конкретных прав и свобод, которые не могут или, наоборот, могут быть ограничены³⁰⁹.

Некоторые конституции, напротив, содержат исчерпывающий перечень прав и свобод, которые могут быть ограничены во время военного положения. Например, упомянутая ранее Конституция Литовской Республики: ст. 22 (неприкосновенность частной жизни, переписки, телефонных переговоров и телефонных сообщений), ст. 24 (неприкосновенность жилища), ст. 25 (право на свободное выражение убеждений и распространение информации), ст. 32 (право на свободное передвижение внутри страны и выезд за рубеж), ст. 35 (право на свободное объединение в общества и политические партии) и ст. 36 (право на собрания)³¹⁰.

В то же время, как и в большинстве конституций стран — членов СНГ, в конституциях некоторых государств Восточной Европы (Словакии, Чехии, Румынии) отсутствует как полный перечень прав и свобод граждан, которые не могут быть ограничены в период военного положения, так и соответствующий перечень прав и свобод граждан, которые могут быть ограничены в период военного положения. По мнению автора, подобный диспозитивный подход при определенных условиях может способствовать дестабилизации обстановки как в отдельном регионе, так и в государстве в целом, поскольку не содержит однозначного ответа на вопрос, какие должны быть пределы ограничений прав и свобод граждан. Все вопросы, касающиеся прав и свобод граждан, и тем более связанные с их ограничением, должны быть четко и однозначно прописаны в законодательных актах.

Приведенный анализ зарубежного конституционного законодательства объективно свидетельствует о том, что в цивилизованных государствах защита прав и свобод граждан является важнейшей задачей, стоящей перед законодательством, основным вектором правовой политики, что соответствует положениям основных международно-правовых документов в области прав человека, участником которых является и Россия. А безусловный приоритет прав и свобод человека закреплён и в Конституции Российской Федерации, в гл. 2 которой права человека объявлены высшей ценностью и отнесены к числу основ конституционного строя³¹¹.

Международная практика применения института исключительного положения в различных странах свидетельствует о том, что законодательство большинства зару-

³⁰⁸ См.: Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 г. // Новые конституции стран СНГ и стран Балтии: сб. Вып. 2 / под ред. Н.А. Михалевой. М., 1997. С. 113; Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Там же. С. 236; Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Там же. С. 525.

³⁰⁹ Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // Новые конституции стран СНГ и стран Балтии: сб. Вып. 2. С. 66—67; Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Там же. С. 158; Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. // Там же. С. 186; Конституция Киргизской Республики от 5 мая 1993 г., с изменениями и дополнениями от 10 февраля 1996 г. // Там же. С. 273; Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // Там же. С. 322; Конституция Туркменистана от 18 мая 1992 г. // Там же. С. 432.

³¹⁰ Конституция Литовской Республики // Новые конституции стран СНГ и стран Балтии: сб. Вып. 2. С. 585—590, 618.

³¹¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова. М., 1994. С. 173—174.

бежных государств рассматривает исключительное положение в качестве правового института, регламентирующего чрезвычайный режим осуществления государственной власти в ситуациях, когда нормальное функционирование общества и государства становится невозможным. При этом, поддержание режима военного положения практически неизбежно связано с ограничениями прав и свобод граждан, приобретающими зачастую неоправданно жесткий характер. В этой связи представляется крайне важным объективное сочетание целесообразности и разумной достаточности мер государственного ограничения прав и свобод граждан, которые при этом не должны противоречить установленным в обществе основам правопорядка и конституционным нормам. Тезис о том, что государство связано правом, означает, что государство не вправе издавать законов, противоречащих праву³¹². Поэтому возможные ограничения прав и свобод в условиях военного положения должны быть исчерпывающе отражены в соответствующем законодательном акте, основанном на положениях основного закона государства — конституции.

Таким образом, автор считает возможным сделать следующие основные выводы:

1) подавляющее большинство демократических государств придерживается гуманных ориентиров в законодательстве и правовой политике, что вписывается в международные стандарты в области обеспечения прав и свобод;

2) полномочия по определению оснований ограничения прав и свобод в условиях действия исключительного положения относятся к исключительной компетенции национальных властей. При этом, опасность для нормального функционирования общества, вызывающая необходимость ограничения прав и свобод граждан, должна быть реальной или же неотвратимой;

3) в то же время свобода усмотрения национальных властей ограничивается контролем со стороны Европейского суда, задачей которого является определение действительной необходимости, разумности и пропорциональности мер по ограничению прав и свобод граждан. При этом, полномочия национальных властей Европейским судом не подменяются;

4) основными критериями, которыми руководствуется Европейский суд при осуществлении контроля, являются: а) характер прав, на которые распространяется отступление от обязательств; б) основания введения исключительного положения; в) длительность исключительного положения.

Россия не осталась в стороне от общедемократических тенденций. Безусловный приоритет прав и свобод закреплен в Конституции Российской Федерации, в ст. 2 которой права человека объявлены высшей ценностью и отнесены к основам конституционного строя, что необходимо учитывать при доработке законодательства о военном и чрезвычайном положении. А изучение опыта правовой регламентации ограничений прав и свобод в условиях военного и чрезвычайного положения в зарубежных государствах актуально в связи с необходимостью совершенствования в Российской Федерации конституционных законов о чрезвычайном и военном положении.

Создание совместных предприятий в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами: организационно-правовые аспекты

Липей С.И., помощник депутата Государственной Думы

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на заседании Комиссии по вопросам военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, поставил перед российскими предприятиями — участниками военно-технического сотрудничества (ВТС) задачу повысить оперативность и качество поставок запас-

ных частей и сервисного обслуживания российской военной техники. Перспективным направлением решения указанной задачи глава государства определил создание совместных предприятий по производству и сервисному обслуживанию вооружений и военной техники (ВВТ).

Значительный рост стоимости новых образцов продукции военного назначения (ПВН) резко уменьшил объемы их прямых закупок странами-импортерами, ограничил возможности даже развитых государств по самостоятельной разработке и производству. Ожидается, что в ближайшее десятилетие существенно возрастет роль кооперации производителей вооружений и традиционных стран-импортеров в создании новых и модернизации существующих образцов ПВН.

В современных условиях страны — конкуренты России, прежде всего США, Великобритания, Израиль, стремятся закрепить свои позиции на рынке вооружений стран-импортеров за счет использования инструментов и методов, которые в настоящее время Россией еще не освоены в достаточной степени, и в первую очередь путем создания совместных предприятий (СП)³¹³ по разработке, производству и продажам ПВН.

Имеющаяся отечественная организационно-правовая практика в данной сфере весьма ограничена. Фактически можно отметить лишь несколько успешно действующих предприятий по совместной разработке, созданию и сервисному обслуживанию новых образцов вооружения и военной техники. Это, прежде всего, российско-индийские предприятия «БраМос» и «Рособоронсервис» (INDIA) LTD. Накопленный ФГУП «Рособоронэкспорт» опыт в этом направлении на таких предприятиях, как «ATSC» (Малайзия), «MAPS GmbH» (Германия), пока относится исключительно к области создания совместных предприятий по техническому обслуживанию, модернизации и ремонту ПВН, ранее поставленной иностранным заказчиком.

Вместе с тем, проблемы создания совместных предприятий в области ВТС несут комплексный характер и затрагивают политические, экономические, организационно-правовые и другие аспекты.

Рассмотрим правовые проблемы создания совместных предприятий по производству вооружения и военной техники.

1. Правовое регулирование инвестиционных отношений, в том числе и в области ВТС, осуществляется:

³¹³ Понятие, обозначаемое термином «совместное предприятие» (англ. joint venture), в законодательстве и коммерческой практике разных стран наполняется различным содержанием. В современной международной практике термин «совместное предприятие» распространяют почти на все формы совместной деятельности субъектов международного экономического сотрудничества, в том числе и не связанные с образованием юридического лица, фактически отождествляя инвестиционную и внешнеэкономическую деятельность. Закон об иностранных инвестициях в РСФСР оперировал в качестве синонимов двумя терминами — «предприятие с долевым участием иностранных инвестиций» и «совместное предприятие». Более точным представляется первый термин, поскольку второй не указывает на иностранное происхождение инвестиций, на базе которых учреждено предприятие, а говорит лишь о том, что в качестве учредителей нового юридического лица выступают несколько (более одного) лиц. Статья 1 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» определяет понятие «инвестиции» как денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. В ГК РФ под термином «предприятие» понимаются не любые хозяйствующие субъекты, а только те коммерческие организации, в основе которых лежит государственная и муниципальная собственность (унитарные предприятия). Поэтому в специальном законодательстве об иностранных инвестициях, а также в законодательстве в области ВТС было бы правильно употреблять термин «коммерческая организация с долевым участием иностранных инвестиций», однако учитывая, что действующее законодательство оперирует термином «предприятие с иностранными инвестициями», в дальнейшем будем применять последний термин.

³¹² Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1996. С. 113.

а) нормами международного права (заключение международных, в том числе межправительственных, соглашений);

б) национальным законодательством государства, в котором осуществляется регистрация учреждаемого предприятия (ст. 1214 ГК РФ определяет, что к договору о создании юридического лица с иностранным участием применяется право страны, в которой согласно договору подлежит учреждение юридического лица). В Российской Федерации основу правовой базы инвестиционного законодательства составляют федеральные законы «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ и «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ.

В соответствии с законодательством Российской Федерации в области ВТС создание предприятий с иностранными инвестициями (юридических лиц с участием иностранного капитала) как на территории Российской Федерации, так и на территории иностранного государства осуществляется в разрешительном порядке (Федеральный закон «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ).

Соответственно создавать такое предприятие могут только организации, признанные в качестве российских и иностранных субъектов ВТС в соответствии с законодательством страны их регистрации и имеющие право внешнейторговой деятельности в отношении продукции военного назначения в части, касающейся создания предприятий с иностранными инвестициями по производству и разработке ПВН.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» (далее — Закон о ВТС) создание организаций с иностранными инвестициями по разработке и производству продукции, проведению работ и оказанию услуг военного назначения отнесено к понятию продукции военного назначения.

Решение о создании совместных с иностранными заказчиками предприятий (организаций), занимающихся разработкой, производством, ремонтом, модернизацией и уничтожением (утилизацией) продукции военного назначения, включенной в Список № 1 (Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка разработки списка продукции военного назначения, разрешенной к передаче иностранным заказчикам и Порядка разработки списка государств, в которые разрешена передача продукции военного назначения, указанной в списке продукции военного назначения, разрешенной к передаче иностранным заказчикам» от 30 августа 2001 г. № 647), принимается Правительством Российской Федерации в соответствии с абз. 7 подп. «б» п. 2 Положения о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, утвержденного Указом Президента Российской Федерации «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации» от 10 сентября 2005 г. № 1062.

Следует учесть, что если ПВН, создаваемая совместным предприятием, не включена в Список № 1 (это в основном касается НИОКР и новых образцов ВВТ), то решение о создании такого совместного предприятия будет приниматься Президентом Российской Федерации.

Предприятие, созданное на территории России, реализующее кооперационный проект создания и продвижения на рынки вооружений совместного продукта, должно обладать правом внешнейторговой деятельности в отношении продукции военного назначения. Однако получить такое право предприятие с иностранными инвестициями (например, планируемое к созданию российско-индийское предприятие АХК «Сухой» — HAL или «Рособоронсервис» (INDIA) LTD не может, поскольку по действующему законодательству в области ВТС (ст. 12 Закона о ВТС) такое право может быть предоставлено только акционерному обществу, не менее 51 % акций которого закреплено в собственности Российской Федерации. Более того, законодательно для субъектов ВТС запрещено участие иностранных государств и иностранных юридических лиц в их акционерном капитале.

Предприятие с иностранными инвестициями, созданное для производства ПВН на территории Российской Федерации, должно получить, в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ и Постановлением Правительства Российской Федерации «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» от 26 января 2006 г. № 45, лицензию на разработку, производство, ремонт или утилизацию продукции военного назначения. Экспорт производимой таким предприятием продукции военного назначения может осуществляться только государственным посредником — ФГУП «Рособоронэкспорт».

На территориях иностранных государств предприятия с участием российских инвестиций должны создаваться в соответствии с национальным законодательством иностранного государства. При этом, следует учитывать, что ПВН, произведенная предприятием, зарегистрированным на территории иностранного государства, может поставляться в Российскую Федерацию для нужд Минобороны России только через ФГУП «Рособоронэкспорт».

Уместно отметить, что у нас вообще нет законодательной нормы, регулирующей участие иностранных инвесторов в акционерном капитале предприятий ОПК, за исключением предприятий авиационной промышленности. В этой же отрасли ограничение иностранной доли уровнем 25 % создает проблемы для функционирования предприятий с иностранными инвестициями и реализации совместных проектов.

Существует принципиальная проблема, связанная с принятием на вооружение совместно созданного военного продукта. Реалии таковы, что, создавая с зарубежным партнером современный, а значит, очень дорогостоящий продукт (например, истребитель пятого поколения), мы по очевидным экономическим и технологическим соображениям не можем параллельно создавать аналогичный продукт для собственных государственных нужд. Другими словами, необходимо снять ограничения на принятие на вооружение Российских Вооруженных Сил совместно созданных образцов и систем, т. е. тех образцов и систем, в конструкции которых имеются компоненты иностранной разработки или производства.

Проблема заключается, прежде всего, в обеспечении гарантий государствами, совместно создающими образцы вооружений, в закупке этих образцов ВВТ для собственных государственных нужд. В настоящее время не существует порядка согласования и выдачи военными ведомствами сотрудничающих стран (например, России и Индии) единого технического задания, равно как и порядка приема сторонами взаимных обязательств постановки на вооружение и закупок совместно созданной продукции для внутренних государственных нужд. Все это также противоречит действующему порядку формирования государственного оборонного заказа.

В случае создания предприятий с иностранными инвестициями для разработки и/или производства ПВН, помимо перечисленного, потребуются и многочисленные уточнения действующей нормативной базы в следующих направлениях:

— принятие порядка разработки единого тактико-технического задания на создание ПВН одновременно для внутренних государственных нужд и иностранного заказчика;

— уточнение действующего порядка формирования государственного оборонного заказа в целях обеспечения гарантированного внутреннего рынка для совместно создаваемой ПВН;

— определение порядка принятия на вооружение ПВН с узлами, агрегатами и комплектующими изделиями иностранного производства;

— распространение действия благоприятного таможенного режима на продукцию (техническая документация, узлы, агрегаты, комплектующие изделия и пр.), необходимую для функционирования предприятия с иностранными инвестициями и пересекающую таможенные границы стран — участников проекта.

В целях обеспечения эффективной деятельности предприятий с иностранными инвестициями за рубежом по послепродажному обслуживанию российской ПВН требуются, прежде всего, разработка и принятие упрощенного порядка оформления (лицензирования) ввоза/вывоза документации (в том числе в электронном виде),

запасных частей, материалов и принадлежностей, необходимых для проведения работ и оказания услуг таким предприятием в интересах иностранных заказчиков.

2. Требования организационного характера к созданию совместных предприятий в области военно-технического сотрудничества определяются действующими нормативными правовыми актами, и прежде всего Указом Президента Российской Федерации «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» от 10 сентября 2005 г. № 1062, в котором определено, что на основании решений Правительства Российской Федерации создаются в установленном порядке совместные с иностранными заказчиками предприятия (организации), занимающиеся разработкой, производством, ремонтом, модернизацией и уничтожением (утилизацией) продукции военного назначения, включенной в Список № 1.

Однако порядок создания совместных предприятий в области ВТС Правительством Российской Федерации до настоящего времени не разработан. Вместе с тем, основные требования к создаваемым совместно с иностранными партнерами предприятиям в сфере разработки и производства ПВН можно свести к следующему:

— деятельность предприятия не должна представлять потенциальной угрозы интересам национальной безопасности Российской Федерации и союзных ей государств при любых возможных вариантах развития международной обстановки и политической ситуации в стране-партнере;

— деятельность предприятия должна быть экономически эффективной, прибыльной, позволяющей в расчетные сроки окупить сделанные инвестиции;

— деятельность предприятия должна быть полностью подконтрольна российской стороне с позиций нераспространения дестабилизирующих видов и систем ВВТ и выполнения обязательств, принятых Российской Федерацией в рамках международных договоров и соглашений, участником которых она является;

— деятельность предприятия должна охватывать, по возможности, весь жизненный цикл развития систем ВВТ (включая поставки российской стороной ключевых компонентов, комплектов и запчастей, специального оборудования, обучение иностранных специалистов, проведение ремонтов всех уровней, модернизации и утилизации), содействовать активизации и наращиванию военно-технического сотрудничества со страной-партнером, освоению новых рыночных ниш и закреплению российских поставщиков ПВН на рынках страны — партнера по совместному предприятию и сопредельных (союзных) ей стран.

Важный момент, который должен учитываться при принятии решений о создании совместно с иностранными партнерами предприятий по разработке и производству ПВН, — потенциальная возможность экономии средств государственного бюджета за счет проведения совместных НИОКР по созданию ВВТ, результаты которых могут быть использованы при производстве и закупках ПВН для оснащения Российских Вооруженных Сил. Соответствующие требования по регламентации порядка и прав на использование российской стороной результатов интеллектуальной деятельности, полученных при проведении совместных исследований и разработок, должны быть предусмотрены и гарантированно обеспечены при создании и на всех последующих этапах деятельности совместного со страной-партнером предприятия.

С учетом перечисленных требований совместные с иностранными партнерами предприятия по разработке и производству ПВН целесообразно создавать в странах, которые являются стабильными и платежеспособными партнерами России в военно-технической области, не относятся к проблемным государствам с точки зрения мирового сообщества, имеют реальную заинтересованность и возможности, подтвержденные местным законодательством и соответствующими решениями органов государственной власти, по организации таких предприятий, выпуску и оснащению произведенной ПВН, а также по ее продвижению на рынки третьих стран. В первую очередь к таким странам на современном этапе можно отнести: страны СНГ, Индию, Малайзию, Китай, Индонезию, ОАЭ, а также потенциально Бразилию, Венесуэлу, ЮАР, страны Центральной и Восточной Европы.

Организационный процесс создания любого экономически эффективного предприятия достаточно сложный, как правило, итерационный, специфический по отношению к сфере деятельности и внешней среде, в которой будет действовать создаваемое предприятие.

3. Некоторые организационно-правовые аспекты создания совместных предприятий, связанных с обеспечением обороны и безопасности в США. Изучение опыта США по государственному регулированию иностранных инвестиций, в том числе в промышленные предприятия, выполняющие оборонные контракты, показывает, что законодательными и исполнительными органами США построена прозрачная и отлаженная система правового регулирования иностранных инвестиций, базирующаяся на следующих принципах:

а) иностранные инвестиции, в том числе в предприятия оборонного комплекса, рассматриваются как благоприятный фактор развития экономики страны, требующий государственной поддержки;

б) иностранные инвестиции — это институт, который нуждается в постоянном контроле и мониторинге со стороны органов государственной власти;

в) соображения обеспечения обороны и национальной безопасности могут потребовать запрета конкретной сделки по приобретению иностранным инвестором конкретного американского предприятия или его доли. Такие решения принимаются Президентом США в строго индивидуальном порядке, после тщательного анализа возможных последствий для национальной безопасности США приобретения иностранными акционерами активов американских компаний;

г) предприятия с иностранными инвестициями, являющиеся исполнителями оборонных контрактов, должны функционировать в условиях специального режима, блокирующего доступ иностранных акционеров к секретным документам и сведениям.

Предприятия военно-промышленного комплекса не являются исключением с точки зрения общего принципа поощрения иностранных инвестиций. В частности, в действующей редакции Руководства по реализации Национальной программы обеспечения безопасности в промышленности (National Industry Security Program Operating Manual — NISPOМ) зафиксировано, что поскольку иностранные инвестиции могут играть важную роль в поддержании жизнеспособности военно-промышленной базы США, то политика Администрации Президента США состоит в поощрении иностранных инвестиций в эту сферу при условии соблюдения интересов национальной безопасности США.

Все иностранные инвестиции в предприятия США вне зависимости от отрасли, к которой принадлежит предприятие, находятся под постоянным контролем органов исполнительной власти США. Порядок контроля определяется законодательством США, в частности Законом о контроле за иностранными инвестициями (The International Investment and Trade in Services Survey Act), который требует от американских корпораций предоставлять информацию обо всех инвестициях, которые приводят к прямому или косвенному владению иностранными физическими или юридическими лицами 10 % и более голосующих акций. Исключение составляют случаи, когда суммарные активы предприятия после приобретения его доли иностранными акционерами не превосходят 3 млн долл.

Сбор и обработку информации об иностранных инвестициях в американские предприятия осуществляет Бюро экономического анализа Министерства торговли США (Bureau of Economic Analysis of the Department of Commerce). Информация (по определенной форме) должна представляться в Бюро экономического анализа Министерства торговли США не позднее 45 дней после совершения сделки.

В том случае, если иностранные инвестиции осуществляются в американские предприятия, сфера деятельности которых связана с национальной безопасностью, в дополнение к вышеизложенному порядку информирования Министерства торговли США такие предприятия должны представлять информацию о сделке еще и в специализированный межведомственный орган исполнительной власти США — Комитет по иностранным инвестициям в США (CFIUS — Committee on Foreign Investment

in the United States) для последующего анализа угроз национальной безопасности. Рабочим органом по сбору такой информации является Управление международного инвестиционного сотрудничества Министерства финансов США (Office of International Investment, Department of Treasury).

Статистика последнего десятилетия показывает, что ежегодно Бюро экономического анализа регистрирует от 500 до 700 инвестиционных сделок с участием иностранного капитала. В Комитет CFIUS поступает информация о примерно 60—70 сделках (10—17 %).

Собранная информация о приобретении иностранными инвесторами активов американских предприятий, область деятельности которых связана с вопросами национальной безопасности, становится предметом анализа, проводимого в Комитете CFIUS. Этот Комитет функционирует под председательством министра финансов (Secretary of Treasury). Его состав формируется указами Президента США. В настоящее время Комитет включает 12 членов — госсекретаря министров обороны и торговли, генерального прокурора, торгового представителя США, помощника президента по вопросам национальной безопасности, директора управления по науке и технологиям и др.

Целью функционирования Комитета CFIUS и его рабочих органов является не только и не столько сбор информации об иностранных инвестициях, сколько анализ угроз национальной безопасности, которые могут возникнуть после полного или частичного приобретения прав собственности на американские предприятия иностранными физическими или юридическими лицами. По результатам такого анализа Комитет CFIUS выдает рекомендации Президенту США, которому специальной Поправкой Эксона — Флорио (Econ-Florio Amendment³¹⁴), принятой в 1988 г. к Закону об оборонном производстве 1950 г. (Defense Production Act of 1950), даны права блокировать сделки по приобретению иностранными компаниями или гражданами американских компаний в случае явных угроз подрыва национальной безопасности США со стороны иностранных инвесторов.

В соответствии с Поправкой Эксона — Флорио Президент США наделен правами блокирования иностранных инвестиций только при одновременном действии двух следующих условий:

а) наличие убедительных свидетельств того, что иностранное физическое или юридическое лицо, контролирующее американское предприятие, может совершить действия по подрыву национальной безопасности США;

б) отсутствие других правовых механизмов, которые позволяли бы предпринять адекватные меры по защите национальной безопасности.

Законодательно установлено, что процедура принятия Президентом США решения не должна превышать 90 дней с момента получения уполномоченным Президентом США органом (а это Комитет CFIUS) письменного извещения об инвестиционной сделке. Следующие действия должны укладываться в рамки этого срока:

а) Комитет CFIUS проводит анализ инвестиционной сделки. На это дается 30 дней;

б) в случае если есть такая необходимость, Комитет CFIUS после первоначального анализа сделки проводит ее дополнительное, более углубленное изучение — «расследование». Максимальный срок такого расследования — 45 дней. Углубленное расследование должно проводиться во всех случаях, когда иностранный инвестор «контролируется или действует в интересах правительств иностранных государств»³¹⁵;

³¹⁴ Поправка названа фамилиями предложивших ее сенатора Эксона и конгрессмена Флорио. Официально это два параграфа (2170 и 2170а) американского законодательства (United States Code).

³¹⁵ С 1992 г., когда принята поправка к Поправке Эксона — Флорио (параграф 2170а), полностью запрещены приобретения иностранными компаниями, контролируемые своими правительствами, американских компаний, имеющих совершенно секретные контракты с Министерством обороны и Министерством энергетики США или являющихся головными исполнителями оборонных контрактов стоимостью более 500 млн долл., если углубленное расследование таких сделок (30 + 45 дней) не проведено Комитетом CFIUS.

в) для изучения результатов расследования и выработки окончательного решения закон предоставляет Президенту США еще 15 дней.

На практике с конца 80-х гг. прошлого века Комитет CFIUS рассмотрел более 800 сделок. Большинство из них были разрешены без углубленных 45-дневных расследований. Только одна из них была заблокирована Президентом США. Этот случай — предотвращение попытки приобретения американского производителя авиационных комплектующих MAMCO Manufacturing Inc китайской компанией China National Aero-Technology Import and Export Corporation.

Ввиду кажущейся «низкой результативности» некоторые средства массовой информации США характеризовали Поправку Эксона — Флорио и соответствующую работу Комитета CFIUS как «бумажного тигра». Однако официальная позиция Администрации Президента США совершенно иная. Разъясняется, что «процедура Эксона — Флорио» обеспечивает тщательную проверку, в результате чего еще до вынесения официальных решений многие сделки приостанавливаются или реструктурируются без широкой огласки этих фактов.

Промышленные предприятия с иностранными инвестициями, участвующие в работах, связанных с секретной информацией, выделяются в отдельную категорию — «американские компании, находящиеся в иностранной собственности, под иностранным управлением или влиянием» (FOCI — Foreign Ownership, Control, or Influence). Компании FOCI являются объектами и участниками специализированной Национальной программы промышленной безопасности (National Industrial Security Program). Программу образует совокупность указов Президента США и нормативов Министерства обороны США, которые, в частности, создают правовую базу, в рамках которой корпорации с иностранными акционерами получают допуск к выполнению секретных работ (Facility Security Clearance — FLC). В соответствии с этой правовой базой используются различные методы, которые, с одной стороны, обеспечивают право компании иметь доступ к секретной информации и конкурировать за заключение засекреченных контрактов, а с другой стороны, предотвращают доступ иностранных акционеров к закрытым сведениям и ограничивают их влияние на решения, принимаемые органами управления предприятий с иностранными инвестициями по работам в рамках секретных контрактов. Указанные методы зависят от доли, принадлежащей иностранным акционерам, и соответственно их представительства в органах управления предприятием и включают:

1) специальные обязательства (резолюции) советов директоров перед уполномоченными органами обеспечения безопасности (Board Resolution). Этот метод применяется в том случае, если иностранное лицо не владеет достаточным объемом голосующих акций для избрания своего представителя в совет директоров. В этом случае совет директоров в письменном обязательстве перед уполномоченным органом безопасности:

— идентифицирует иностранных акционеров и указывает тип и количество принадлежащих им акций;

— признает обязательства по соблюдению требований «промышленной безопасности и экспортного контроля» (лишение иностранных акционеров доступа ко всей секретной или контролируемой органами экспортного контроля информации, а также возможности занимать должности, которые могут позволить влиять на исполнение засекреченных контрактов);

— обязуется распространить копии «резолюций» среди членов совета директоров и главных должностных лиц и зафиксировать факт такого распространения в корпоративных деловых бумагах;

2) соглашения о передаче прав иностранных акционеров на голосование гражданам США (Voting Trust and Proxy Agreement). В соответствии с указанными соглашениями права голоса в совете директоров по акциям, принадлежащим иностранным лицам, передаются имеющим допуск к секретной информации гражданам США. Этим обеспечивается обособление иностранных акционеров от текущей деятельности компании, имеющей допуск к секретной информации, и продолжение их участия в компании исключительно в качестве бенефициаров.

Права по голосованию указанных лиц могут быть ограничены только необходимостью получения от иностранных акционеров одобрения при голосовании по следующим вопросам: продажа или реализация всех активов корпорации или их существенной части; залог, ипотека или иное обременение акционерного капитала; корпоративное слияние, консолидация или реорганизация; роспуск корпорации; подача заявления о банкротстве.

В некоторых случаях, когда Администрация Президента США имеет генеральное соглашение по вопросам безопасности с правительством иностранного государства, юридические или физические лица которого являются акционерами американской компании, выполняющей секретные контракты, права иностранных акционеров не ограничиваются.

Все это подтверждает существование достаточно сложной процедуры принятия решений об участии иностранных инвесторов в разработке и производстве американского вооружения и военной техники, а также нормативной правовой базы, позволяющей контролировать участие иностранных лиц в экспорте продукции военного назначения.

Проведенный правовой анализ показал целесообразность и необходимость дальнейшего развития нормативной правовой базы в области военно-технического сотрудничества по созданию совместных предприятий с иностранными субъектами ВТС. Международная практика также свидетельствует о многочисленных примерах создания и успешного функционирования различных категорий совместных предприятий (СП), специализирующихся на создании и производстве ПВН, что позволяет учредителям таких СП удерживать и расширять рынки совместно создаваемой продукции.

В частности, в качестве первоочередных мер по корректировке нормативной правовой базы в сфере сотрудничества с иностранными заказчиками в рамках совместных предприятий по созданию ПВН предлагается:

1. Усовершенствовать российское законодательство, регламентирующее создание и деятельность совместных предприятий в оборонных и иных стратегических отраслях промышленности. В частности, законодательство в области военно-технического сотрудничества не делает различий между совместными предприятиями, целенаправленно создаваемыми с иностранными партнерами для реализации конкретных взаимовыгодных проектов, и предприятиями, образуемыми в результате скупки иностранными инвесторами, руководствующимися специфическими (в том числе недружественными) интересами, акций и долей уставных капиталов стратегических предприятий.

2. Законодательно закрепить применяемый на практике избирательный подход. Возможны два варианта корректировки действующего законодательства: универсальный — принятие федерального закона о порядке и общих условиях допуска иностранных инвесторов в стратегические предприятия и уточнение в соответствии с ними ограничительных норм специальных законов и компромиссный, суть которого состоит в сохранении ограничительных норм и формулировок специальных законов с внесением в них нормы, позволяющей преодолевать установленные ограничения для конкретных вновь учреждаемых совместных предприятий на основании специальных решений, принимаемых Президентом и Правительством Российской Федерации. Последний вариант представляется предпочтительным в силу его гибкости и возможности реализации при меньшем числе межведомственных согласований.

Реформирование вооруженных сил и становление гражданского контроля в Республике Польша в 90-е годы XX века

Миронов О.И., научный сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Реформирование в сфере гражданского контроля над вооруженными силами в Польше в 90-е гг. XX в. было тесно связано с конституционными реформами и проходило в пять этапов³¹⁶.

Первый этап (1988 г. — июнь 1989 г.). В ходе переговоров «за круглым столом» была достигнута договоренность между правительством и оппозицией (профсоюз «Солидарность» во главе с Л. Валенсой) о том, что коммунисты (Польская объединенная рабочая партия (ПОРП) признают политический и профсоюзный плюрализм в обмен на создание нового мощного кабинета президента с более широкими полномочиями в области внешней политики и в вопросах безопасности.

В социалистический период ответственность за выработку генерального направления развития оборонного потенциала страны была возложена на Совет обороны Польши (СОП)³¹⁷, который поставил Польскую народную армию (ПНА) и МВД под руководство ПОРП.

8 апреля 1989 г. на основании поправки к Конституции роль СОП была изменена. Он перестал быть надправительственным органом и стал коллегиальным государственным органом, подчиняющимся парламенту. В его ведение были переданы вопросы обороны, национальной безопасности, формирование основополагающих принципов концепции национальной обороны, включая разработку военной доктрины. СОП возглавлял президент, его заместителями стали премьер-министр, министр обороны, министр иностранных дел. В СОП вошли глава кабинета президента, министр финансов, министр внутренних дел, начальник генерального штаба, министр — глава кабинета Совета Министров. Руководителем СОП, таким образом, стал по должности уже не секретарь ПОРП, а президент. Вначале В. Ярузельский совмещал должности руководителя ПОРП и президента, но в декабре 1990 г. президентом Польши стал Л. Валенса (лидер оппозиции) и ПОРП утратила контроль над вооруженными силами.

Второй этап (июнь 1989 г. — декабрь 1990 г.). Оппозиция («Солидарность») получила 161 место (35 %) в сейме и 99 из 100 мест в сенате. В августе один из лидеров оппозиции Т. Мазовецкий был назначен на пост премьер-министра, что еще более усилило власть оппозиции. Начался распад ПОРП.

В декабре 1989 г. новыми сенатом и сеймом были созданы конституционные комитеты для разработки новых проектов конституции. 29 декабря были приняты поправки к конституции, в том числе исключаящие положения о необходимости защиты завоеваний социализма и дружбе с СССР, о ведущей роли ПОРП.

В 1989—1990 гг. оппозицией был создан целый ряд специальных органов по надзору, чтобы избавиться от влияния ПОРП в армии, поставив ее под контроль правительства. Для надзора за министерством обороны был создан Комитет внутренней обороны под руководством президента, в который вошли министры внутренних дел, финансов и обороны, спикеры сейма и сената. В Сейме создана Комиссия по обороне для осуществления надзора за законами, имеющими оборонное значение³¹⁸. В сентябре 1989 г. был создан Социальный консультативный совет мини-

³¹⁶ Simon J. Republic of Poland in Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion. Washington, D.C., 1995. P. 39—73.

³¹⁷ Созданный на основе резолюции Совета министров в 1958 г. и получивший расширенные полномочия после 1967 г. После введения военного положения 13 декабря 1981 г. СОП стал широко использовать свои полномочия государственного администратора, отдавая приказы о милитаризации предприятий и мобилизации рабочих.

³¹⁸ Все 20 членов Комиссии имели право по запросу получить доступ на любой военный объект.

стерства национальной обороны³¹⁹, который был наделен консультативными полномочиями, мог осуществлять инспекции и контролировать социальные условия в армии и в рамках программ гражданского образования. 11 декабря 1989 г. Советом министров был учрежден Политический консультативный комитет, в состав которого входили от семи до девяти членов парламента и представители президента. Члены Комитета назначались министром обороны, отозвать их мог только премьер-министр. Комитет рассматривал вопросы и давал рекомендации в сфере ведения министерства обороны.

3 апреля 1990 г. представители «мозгового центра» «Солидарности» Бр. Коморовский и Я. Онишкевич стали первыми гражданскими заместителями министра обороны, которым были поручены соответственно образование в армии (бывшая политическая подготовка) и международные военные вопросы, включая связи с НАТО.

Мазовецкий распустил в армии Главную политическую администрацию и создал Центральный совет образования (позже — Департамент образования), главная задача которого заключалась в обеспечении деполитизации армии. Его и возглавил Комаровский.

7 июля 1990 г. Мазовецкий назначил на пост министра обороны вице-адмирала П. Колоджейчика, не симпатизировавшего СССР, позже начальником генерального штаба был назначен генерал Зд. Стельмачук — первый из офицеров на таком посту, не проходивший обучение в военных академиях в СССР.

Третий этап (декабрь 1990 г. — октябрь 1991 г.). Президентом Польши стал Л. Валенса — лидер «Солидарности», который, укрепляя власть оппозиции, передал полномочия сейма, в котором было большинство у коммунистов, в руки президента, т. е. самому себе.

В конце 1991 г. по настоянию Валенсы СОП был заменен на Совет национальной безопасности (СНБ), по составу схожий с СОП. В целях укрепления своей власти СНБ стал финансироваться кабинетом президента. В самом кабинете президента Валенса провел реорганизацию, расширив политический департамент. Валенса стремился получить полномочия назначать главнокомандующего вооруженными силами и осуществлять развертывание войск не только в периоды наличия внешней угрозы.

Вместо Секретариата Совета безопасности Валенса создал Бюро национальной безопасности (БНБ) с задачей подготовки анализа и прогнозов внутренней и внешней ситуации Польши, разработки военной доктрины, который на практике взял под свой контроль эти направления деятельности (которые ранее курировало министерство обороны) и укрепил в них полномочия президента.

В феврале 1991 г. Валенса и премьер-министр Я. Белецкий объявили о проведении кардинальной военной реформы. Была создана межведомственная комиссия из четырех групп для:

- 1) преобразования министерства обороны в гражданский орган государственной администрации;
- 2) реорганизации вооруженных сил;
- 3) рационализации оборонной промышленности;
- 4) создания парламентских органов по надзору.

Цель реформы, как указывал Белецкий, заключалась в улучшении репутации армии, повышении доверия к ней, постановке министерства обороны под гражданский контроль и преобразовании вооруженных сил в организацию, стоящую вне политики.

11 марта 1991 г. на межведомственной комиссии заместитель министра обороны Онишкевич представил общую концепцию военной реформы, согласно которой, чтобы министерство обороны стало гражданским органом государственной администрации, его должно возглавить гражданское лицо. При этом, три заместителя министра обороны (также гражданские) занимаются административными вопросами, в то время как армейское командование сосредоточивает свои усилия на поддержании боевой готовности вооруженных сил. Генеральным инспектором/начальником генерального штаба (НГШ) президентом назначается военный, который отчитывается перед министром обороны, что должно привести к стабилизации министерства

обороны, поскольку теперь смена правительства и министра обороны не сопровождается в обязательном порядке сменой НГШ³²⁰. 22 апреля 1991 г. на заседании межведомственной комиссии было решено, что НГШ будет занимать пост верховного главнокомандующего в военное время. В июне 1991 г. НГШ объявил о новой структуре генерального штаба. Так, в мирное время у НГШ назначалось три заместителя:

- 1) по стратегии и организационному планированию;
 - 2) по вопросам инспекции подготовки;
 - 3) по вопросам инспекции тылового обеспечения.
- В министерстве обороны были назначены три гражданских заместителя министра:

- 1) по вопросам образования, отвечающий за разработку политики в области образования и культуры в вооруженных силах, связь со службой военных капелланов;
- 2) по вопросам военной политики и широкомасштабной концепции развития вооруженных сил для организации противостояния внешним угрозам Польше;
- 3) по вооружению и военной инфраструктуре, занимающийся оборонной промышленностью, поставками, ремонтом, обновлением вооружения и оборудования.

К этому времени между сеймом (в котором 65 % составляли коммунисты) и сенатом (большинство — представители «Солидарности») возростала напряженность, в результате которой конфликты переросли в разрыв всяческих контактов между конституционными комитетами сейма и сената, каждый из которых в итоге разработал свой собственный проект конституции. Сейм предлагал создание парламентской формы правления, в которой президенту отводилась роль арбитра, а сенат — президентскую форму³²¹. В итоге Валенса в целях сохранения и укрепления своей власти организовал выборы в сейм на 2,5 года раньше положенного срока — 27 октября 1991 г.

Четвертый этап (октябрь 1991 г. — сентябрь 1993 г.) начался с того, что в результате выборов было образовано весьма неоднородное правительство, что создало напряженность между президентом и премьер-министром Я. Ольшевским, усиленную отсутствием новой конституции, стремлением нового правительства к усилению своих полномочий.

В условиях отсутствия новой конституции Валенса продолжал пользоваться своими полномочиями в полном объеме. 31 декабря он издал декрет, в котором определял состав и функции СНБ, возглавляемого президентом, уполномоченного заниматься вопросами национальной безопасности, включая оборону, поддержание общественного порядка и обеспечение безопасности граждан. БНБ должно было определять источники угрозы безопасности Польши и предлагать пути их преодоления.

В конце декабря Я. Парис, став первым «гражданским» министром обороны Польши, поставил под вопрос полномочия Валенсы быть конституционным главой вооруженных сил. 31 декабря он объявил о крупной «чистке» и реформе министерства обороны, заявив, что скорее отправит П. Колоджейчика на пенсию, чем назначит его на пост Генерального инспектора, о чем ранее говорил Валенса. В феврале он заявил, что не будет назначать Генерального инспектора, если парламент не внесет поправки в конституцию. Затем Парис уволил заместителя министра обороны Коморовского и назначил на его место Р. Шереметьева. 11 февраля заместитель министра обороны Онишкевич ушел в отставку и Парис назначил на его место Р. Сикорского.

³²⁰ Такой подход полностью соответствует взглядам американских идеологов гражданского контроля на необходимость «министерского контроля» над независимыми профессиональными вооруженными силами (в лице гражданского министра обороны). Подробнее см.: *Huntington S. The Theory and Politics of Civil-Military Relations. Chs. 3—4. P. 90. Cambridge, 1957.*

³²¹ О подходах к решению этих вопросов в нашей стране см, например, интервью с В.И. Лафитским «Конституция позволила России избежать угрозы распада и новых политических потрясений» (Законодательство и экономика. 2003. № 12). См. также: *Окуньков Л.А. Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием // Там же. 2000. № 9.*

³¹⁹ В него вошли все политические силы, представленные в сейме.

Стало очевидным зарождение конфликта между президентом и правительством в области контроля над вооруженными силами. В январе 1992 г. директор БНБ Е. Милевский заявил о необходимости расширения полномочий президента в области обороны и безопасности (включая расширение перечня должностей, на которые назначения осуществляются президентом), так как президент несет конституционную ответственность за решение этих вопросов. Вскоре из-за этих предложений, различного толкования полномочий президента и министра обороны, отсутствия их четкого закрепления в конституции, в силу политических и личных разногласий, начался политический кризис. 6 апреля 1992 г. Парис заявил, что кабинет президента занимается разработкой новых вариантов введения военного положения и вмешательства в дела министерства обороны в нарушение положений действующего законодательства, а президент Валенса пытается заручиться поддержкой командующего Силезским военным округом генерала Т. Вилецкого, предлагая ему пост НГШ. 7 апреля премьер-министр Ольшевский отстранил Париса от исполнения обязанностей министра обороны на неопределенный срок. Исполняющим обязанности назначен Р. Шереметьев. 25 апреля сейм учредил комиссию из 8 членов для рассмотрения информации Париса. После того как комиссия пришла к выводу о том, что заявления Париса о попытках вовлечения армии в политические игры были «необоснованными и причиняли ущерб интересам государства», Парис подал в отставку. 26 мая Валенса обратился в парламент с просьбой о замене Ольшевского, вслед за чем правительство Ольшевского распалось.

5 июля 1992 г. большинством голосов сейма Ольшанский был отправлен в отставку, а В. Павлаку было поручено формирование нового правительства. Я. Онишкевич, заняв пост исполняющего обязанности министра обороны, сместил Р. Сикорского с поста заместителя и заявил о намерении «восстановить плодотворное сотрудничество с кабинетом президента и министерством иностранных дел», затем совместно с Милевским — о том, что готовится новая реформа министерства обороны. Онишкевич отмечал, что в составе гражданского министерства обороны будут работать гражданские, в обозримом будущем «военные составят большую долю трудящихся, в то же время они будут работать как гражданские лица, то есть они не получают полномочий отдавать приказы вооруженным силам». 5 августа Валенса назначил на пост НГШ Вилецкого, который назначил на ключевые должности реорганизованных военных округов своих доверенных лиц.

22 октября Онишкевич подписал приказ, согласно которому его деятельность ограничивалась политическим управлением, а деятельность генерального штаба — строго военными вопросами. Министерство обороны было разделено на три департамента, возглавляемые заместителями министра:

- подготовка (Бр. Коморовский);
- стратегия (Пр. Груджинский);
- инфраструктура вооруженных сил (Я. Курята).

Военная разведка и военные суды были поставлены под прямое руководство министра обороны.

Казалось, что руководству Польши удалось урегулировать кризис в сфере гражданского контроля над армией, но Р. Шереметьев заявил, что НГШ теперь располагает огромными полномочиями и, получив дополнительную власть от президента, теперь мог действовать в обход министерства обороны.

26 февраля 1993 г. президент Валенса обратился в Совет национальной обороны с предложением обсудить поправки к закону о всеобщей воинской повинности и план создания к 2000 г. национальной гвардии³²², находящейся в прямом подчинении президента. Комитет обороны сейма выступил против создания неподконтрольной ему национальной гвардии.

К апрелю реорганизация министерства обороны и генерального штаба была завершена. Вместо отдельных финансовых и кадровых служб в министерстве оборо-

ны и генеральном штабе были созданы департаменты, занимающиеся этими вопросами совместно. Министр обороны Онишкевич заявил, что набор гражданских лиц в министерство обороны будет осуществляться в низких темпах, так как пока нет достаточного числа соответствующих гражданских экспертов.

28 мая 1993 г. в результате продолжения политического кризиса, выражения парламентом восторга недоверия правительству президент Валенса распустил парламент и до проведения новых выборов передал его полномочия правительству.

Пятый этап (сентябрь 1993 г. — 1995 г.) реформирования вооруженных сил и гражданского контроля над ними начался после проведения парламентских выборов 19 сентября 1993 г., в ходе которых партии, порожденные движением «Солидарность», потерпели жестокое поражение, а бывшие коммунисты снова вернулись к власти. 26 октября их коалиция (СДП³²³ — СПК³²⁴), обладая 36 % избирателей и 303 (66 %) местами в сейме, выбрала на пост премьер-министра Польши члена СПК В. Павлака. Но при формировании нового правительства три поста министров, назначаемых президентом (оборона, иностранных дел и внутренних дел), были отданы кандидатам, лояльным президенту Валенсе. Министром обороны стал П. Колоджейчик, который заявил при вступлении в должность, что он является «гражданским министром и покажет, как должен работать гражданский министр в области национальной обороны», а также подчеркнул, что среди самых неотложных вопросов, которые предстоит рассмотреть сейму, будет вопрос о принятии нового закона о воинской обязанности, который позволит четко распределить полномочия в области обороны.

8—9 ноября состоялось совещание, посвященное вопросам обороны и безопасности, на котором присутствовало все высшее руководство страны в области национальной безопасности. НГШ Вилецкий обратил внимание на настоятельную необходимость четко определить полномочия государственных органов в сфере управления строительством вооруженных сил, провести разграничение между полномочиями министерства обороны и генерального штаба. Министр обороны Колоджейчик указал на необходимость определить в законодательном порядке полномочия министерства обороны и четко отграничить полномочия генерального штаба от гражданских структур министерства обороны.

17 ноября Колоджейчик объявил о кардинальных изменениях в министерстве обороны:

1) Милевский, возглавлявший БНБ, одновременно становится первым заместителем министра обороны, принимая на себя функции, ранее выполнявшиеся Груджинским и Коморовским (тем самым гражданское образование снова передавалось в ведение военных);

2) штат сотрудников министерства обороны сокращался, «чтобы сделать его более эффективным»;

3) в ведение генерального штаба передавались те функции, которые непосредственно касались повседневной деятельности вооруженных сил. В состав генерального штаба, помимо четырех инспекторских служб (подготовки личного состава, тылового обеспечения, стратегического планирования и организации (мобилизации), вошли подразделения разведки и контрразведки.

Интересен тот факт, что Милевский отверг утверждение о том, что министерство обороны якобы передало контроль за деятельностью вооруженных сил генеральному штабу, он подчеркнул, что изменение представляет собой «корректировку организационной структуры», направленную на более четкое определение главных задач и сокращение чрезмерно раздутого административного аппарата³²⁵. Он также

³²³ СДП — Социал-демократическая партия, состоящая в основном из бывших коммунистов (членов ПОРП).

³²⁴ СПК — Союз польских крестьян — бывший союзник ПОРП.

³²⁵ Аналогичная тенденция наблюдалась и в других армиях Восточной Европы. Так, например, Г. Келети, став министром обороны Венгрии, провел внутреннюю реорганизацию министерства обороны и сократил его штат с 317 до 287 человек.

³²² Планируемая численность — 22 000 военнослужащих — на основе специальной Вис-тупской дивизии МВД.

отметил, что из-за нехватки гражданских экспертов министерство обороны вынуждено будет и дальше пользоваться услугами военных.

Коалиционное правительство рассматривало действия по расширению полномочий Милевского как попытку лишить коалицию СДП — СПК влияния в министерстве обороны. При этом, стремление премьер-министра назначить на должности заместителей министров обороны, внутренних и иностранных дел представителей коалиции СДП — СПК обострило отношения между ним и президентом.

Колоджейчик заявил, что подаст в отставку, если правительство введет в министерство обороны своего политического назначенца на пост заместителя министра обороны. Позже, в результате политического давления, он заявил, что «может открыто рассмотреть кандидатуру на пост заместителя министра, предложенную коалицией, если этот человек не будет выполнять функцию политического комиссара. Мне нужен человек, который будет достаточно подготовлен для того, чтобы работать по существу тех вопросов, которые будут находиться в его ведении».

В мае 1994 г. по решению правительства был создан Комитет по обороне Совета министров во главе с премьер-министром (заместитель председателя Комитета — министр обороны). 19 мая Комитет рассмотрел предложения Колоджейчика «Проблемы обороны и военные аспекты политики Польской Республики в области безопасности», в которых, в частности, предлагалось подчинить все виды вооруженных сил НГШ — Главному инспектору вооруженных сил, подчинив его министру обороны. Валенса выступил против такого подчинения, предложив вынести этот и другие вопросы реформирования на рассмотрение Комитета национальной обороны (КНО), который он возглавлял и считал верховным органом по вопросам оборонного строительства. Но, собравшись 7 июня, КНО так и не смог решить, кому должен подчиняться НГШ (Главный инспектор вооруженных сил).

В открытую форму конфликт между президентом и правительством, военными и «гражданскими» перешел на совещании 30 сентября 1994 г. На учебном полигоне Дравска Поморские НГШ Вилецкий, поддерживая предложение президента Валенсы подчинить генеральный штаб президенту, а не министру обороны, отказался выполнять приказы министра обороны, а Валенса провел среди участвовавших во встрече генералов опрос относительно того, следует ли уволить Колоджейчика. Все присутствовавшие офицеры, за исключением двух, проголосовали за увольнение министра обороны, тем самым генералитет с подачи президента фактически взял на себя функции парламента. При рассмотрении этого инцидента Комитетом по обороне сейма генерал Вилецкий на вопрос, выполнял ли он приказы гражданского министра обороны, ответил: «Я всегда их выполнял и буду выполнять впредь», на что Колоджейчик указал, что он доведет до сведения Комиссии факты о тех случаях, когда генерал Вилецкий не выполнял его приказы.

4 ноября Комитет по обороне сейма одобрил доклад о результатах расследования инцидента, в котором отмечалось, что генералы отказались подчиняться гражданскому министру обороны, подвергли критике его действия и деятельность министерства обороны. В докладе критиковались действия президента Валенсы «за нарушение принципов гражданского демократического контроля над военными» и указывалось, что президент должен его осуществлять через правительство и министра обороны.

8 ноября президент отказался встретиться с министром обороны, сказав, что потерял к нему доверие, а 10 ноября уволил его за неспособность «выполнять решения Комитета национальной обороны». Ер. Милевский стал исполняющим обязанности министра обороны.

19 января 1995 г. в сейме Валенса поддержал проект закона, в котором генеральный штаб наделялся большими полномочиями, роль министерства обороны уменьшалась, а военная разведка снова передавалась в подчинение генерального штаба. В противовес этому правящая коалиция СДП — СПК и большая часть оппозиции поддержали предложение о структуре, в рамках которой генеральный штаб должен был подчиняться гражданскому министру обороны.

По мнению Дж. Саймона, кризис гражданского контроля над вооруженными силами в Польше возник в результате неспособности государственных структур стра-

ны четко разделить полномочия между президентом и правительством, а также в результате неспособности парламентских органов по вопросам обороны и безопасности (комиссии и комитета) осуществлять эффективный контроль. Этот кризис также показал неспособность гражданского министра обороны контролировать военных. Парламент страны осуществлял определенный контроль над военными на основе своих полномочий по принятию военного бюджета, но практически не контролировал повседневную деятельность вооруженных сил и не смог провести реформу законодательства в области обороны³²⁶.

Следует отметить и то, что в странах Восточной Европы при их переходе от социализма к капитализму главными целями реформ в сфере обороны были:

- 1) устранение влияния коммунистических партий в вооруженных силах;
- 2) установление контроля над вооруженными силами со стороны гражданских партийных структур, пришедших к власти;
- 3) перестройка в связи с этим структуры органов военного управления;
- 4) стремление перестроить структуру вооруженных сил под стандарты НАТО.

Можно согласиться с Я. Зилонкой, отмечавшим, что именно «институты — в отличие от общества, экономики или культуры, — легко поддаются воздействию «политического инжиниринга» молодой демократической элиты и потому становятся ее первой мишенью». Таким образом, особенно на первых порах, гражданское управление вооруженными силами сводилось к классическому, с точки зрения американских идеологов гражданского контроля, разделению военных органов управления (генеральный штаб) и «гражданского» министерства обороны. Действительно, силы, пришедшие к власти на волне разрушения старого социалистического порядка, не имели опыта строительства нового, и поэтому им проще было многократно перестраивать структуру органов управления, чем заниматься кропотливой работой по укреплению боеспособности вооруженных сил.

Вместе с тем, анализ опыта реформирования гражданского контроля в Польше и других странах Восточной Европы показывает, что вначале обычно создается гражданское министерство обороны с широкими полномочиями³²⁷, затем, как правило, его полномочия (и штаты) уменьшаются (при этом часто ссылаются на нехватку гражданских экспертов).

Руководство страны обычно рано или поздно приходит к выводу о том, что управлять вооруженными силами должны все-таки военные (под контролем президента, парламента и правительства). Интересно, что такие характерные черты «военного мышления», как стремление максимально подчинить себе генеральный штаб, увеличить военный бюджет, проявляются даже у «гражданских» министров обороны. А стремление президента, парламента и правительства обеспечить себе максимальную власть над вооруженными силами способно стать причиной политических кризисов³²⁸.

Опыт Польши, кроме того, позволяет сделать вывод, что гражданский контроль пока еще является больше механизмом политической борьбы за влияние на воору-

³²⁶ Simon J. Op. cit. P. 71.

³²⁷ В целях обеспечения контроля со стороны пришедших к власти групп.

³²⁸ Государственной Думой Российской Федерации было принято Постановление «О рассмотрении обстоятельств и причин массовой гибели военнослужащих Российской Федерации на территории Чеченской Республики в период с 9 декабря 1994 года по 1 сентября 1996 года и мерах по укреплению обороны страны и безопасности государства», в котором в целях принятия мер по укреплению безопасности государства комитетам Государственной Думы было поручено подготовить проект федерального конституционного закона о поправках к Конституции Российской Федерации, предусматривающих изменение порядка назначения и освобождения от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы обеспечения обороны страны и безопасности государства. Данные поправки существенно изменили бы взаимоотношения между исполнительной, законодательной ветвями власти и Президентом Российской Федерации, стали бы серьезным шагом по превращению России в парламентскую республику, что, по мнению В.В. Мамонова, в современных условиях пагубно отразилось бы на состоянии национальной безопасности страны (Мамонов В.В. Понятие и место национальной безопасности в системе конституционного строя России // Журнал российского права. 2003. № 6).

женные силы, чем объективной необходимостью. Как иначе объяснить то, что политические деятели и партии, в зависимости от того, находятся ли они у власти или в оппозиции, кардинально меняют свои мнения в отношении роли «гражданского» министра обороны, подчиненности генерального штаба, полномочий президента, правительства и парламента в оборонной сфере? К сожалению, в условиях нестабильности армия становится «игрушкой» в руках политиков³²⁹ и только теоретически может оставаться нейтральной. Поэтому по-настоящему гражданский контроль возможен и полезен, когда полномочия всех государственных органов в сфере управления вооруженными силами четко закреплены конституцией и законами, продуманы и обоснованы, не зависят от сиюминутных интересов групп «гражданских», пришедших к власти и жаждущих «порулить» вооруженными силами на основании теоретических взглядов американских идеологов. Правовые основы гражданского контроля должны быть основаны на глубоком научном исследовании этого явления, а также на анализе особенностей страны и ее вооруженных сил³³⁰.

Однако изучение опыта реформирования системы гражданского контроля других стран также полезно, так как позволяет выявить общие черты, тенденции, наиболее характерные ошибки и тем самым не только избежать их повторения в нашей стране, но и ускорить достижение планируемых результатов.

Меры по унификации правового механизма антитеррористической деятельности военных структур и органов обеспечения государственной безопасности стран ШОС и ОДКБ

Потрибный А.В.

В настоящее время главной отличительной особенностью современных подходов к пониманию терроризма в Российской Федерации, а также в государствах Центрально-Азиатского региона становится понимание терроризма не как фрагментарного политико-правового явления, присущего отдельным странам региона, а как новой мощной антисоциальной реалии, важной и значимой для военно-политических явлений современности³³¹. Существо этого понимания заключается в том, что противодействие терроризму следует рассматривать как деятельность государств и их политических систем по трем основным направлениям:

- по *профилактике терроризма*, т. е. выявлению и устранению причин, порождающих терроризм и позволяющих совершать террористические акты;
- по *борьбе с терроризмом*, т. е. посредством осуществления специальных мероприятий выявления, пресечения, предупреждения, раскрытия и расследования террористических актов;
- по *минимизации* и (или) ликвидации проявлений терроризма, устранению его последствий.

³²⁹ См., напр.: Харичкин И.К. Политическая элита и ее роль в обеспечении национальной безопасности России. М., 1999. С. 169.

³³⁰ Как отмечает, например, В.В. Невинский, «важно с учетом собственного отечественного конституционно-правового развития, формирующихся идеальных представлений об организации жизни личности, общества и государства и сложившихся реальных общественных отношений в стране воспринять действующие на период принятия Конституции общепризнанные принципы и нормы жизни человека, стандарты демократической организации публичной власти и основные черты конституционализма государств со схожими или выступающими в качестве ориентиров правовыми традициями» (Невинский В.В. Конституция Российской Федерации: испытание мировым опытом // Журнал российского права. 2003. № 11).

³³¹ См. Интервью министра обороны Российской Федерации А. Сердюкова газете «Женьминь жи бао» (Китай) по результатам совместных антитеррористических учений НОАК и Российской армии в июле 2009 г.

Общая схема совершенствования правового механизма противодействия терроризму стран ШОС и ОДКБ может быть представлена в виде системы, например, следующих логических связей:

1. Дальнейшая разработка теоретико-методологических аспектов совместной деятельности государственных субъектов обеспечения безопасности в антитеррористическом направлении.

2. Определение принципиальной возможности, пределов и алгоритмов имплементации внутригосударственных правовых норм в юридические системы стран-союзников.

3. Ликвидация пробелов, преодоление коллизий в системе правового регулирования антитеррористической практики;

4. Детализация правовых регуляторов непосредственной антитеррористической деятельности в военно-правовых отношениях и в сферах аналитической, установочной, оперативно-розыскной, оперативно-боевой и правоприменительной практики.

Совет Региональной антитеррористической структуры (РАТС) Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) одобрил на заседании в Ташкенте программу сотрудничества на 2010—2012 гг. и проект конвенции по борьбе с терроризмом.

В заседании приняли участие представители России, Казахстана, Китая, Киргизии, Таджикистана и Узбекистана.

Проект конвенции по борьбе с терроризмом после прохождения внутригосударственных процедур согласования будет направлен главам государств — членам ШОС к их очередной встрече. Принятые в Ташкенте документы будут представлены в мае в Москве на заседании руководителей спецслужб и правоохранительных органов государств ШОС.

«Антитеррористические структуры стран Шанхайской организации сотрудничества только в 2008 году пресекли более 100 преступлений террористической направленности, из которых более 50 планировалось совершить в местах массового пребывания людей. В 2008 году в результате совместных действий силовых структур на территории государств ШОС из незаконного оборота было изъято 429 самодельных взрывных устройств, 2,2 тонны взрывчатых и 2,3 тонны ядовитых и отравляющих веществ. Благодаря оперативному обмену упреждающей информацией между странами ШОС были выявлены и ликвидированы 180 баз подготовки террористов, задержаны более 500 боевиков, изъято большое количество оружия и боеприпасов»³³².

Совет Региональной антитеррористической структуры ШОС утвердил список международных террористов, подлежащих розыску, аресту или уничтожению. В этом списке свыше девятист человек, представляющих серьезную опасность для международного сообщества государств. По предложению российской стороны принято решение о проведении в мае 2009 г. заседания руководителей спецслужб и правоохранительных органов государств — членом ШОС на базе Центра специального назначения ФСБ России. На заседании обсуждались вопросы взаимодействия сил специального назначения по противодействию террористическим угрозам. В рамках заседания проведены учения по освобождению заложников.

Изучая процессы, происходящие в зоне военно-политических интересов стран ШОС и ОДКБ, можно увидеть, что в указанном контексте изменились и многие подходы к противодействию террористической деятельности. Из материалов 14-го заседания совета РАТС ШОС следует, что если ранее основным субъектом руководства борьбой с терроризмом были правительства указанных государств, то теперь упомянутую систему противодействия формируют главы государств (соответственно в России согласно Закону «О противодействии терроризму» — Президент Российской Федерации).

Таким образом, налицо, по мнению автора, тенденция придания механизму правового регулирования указанного вида деятельности большего социального веса.

³³² Выступление представителя Российской делегации С. Смирнова // Материалы 14-го заседания совета РАТС ШОС. Ташкент, 2009.

Система противодействия терроризму, образованная в Российской Федерации соответственно указанным новациям, включает в себя следующие элементы:

- Национальный антитеррористический комитет (НАК);
- Федеральный оперативный штаб, образованный в составе НАКа;
- антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации под руководством высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

Указанная структура подтвердила свою полезность и на сегодняшний день может считаться оптимальной для решения антитеррористических задач внутри государства³³³.

Необходимо подчеркнуть, что антитеррористические комитеты и их аналоги в странах ШОС и ОДКБ не должны рассматриваться государствами в качестве карательных органов. Их предназначение — координация противодействия терроризму в целях обеспечения безопасности граждан, установления прочного мира и согласия в регионе.

В соответствии с п. 1 ст. 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» Президент Российской Федерации принимает в установленном порядке решение об использовании за пределами Российской Федерации формирований Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделений специального назначения для борьбы с террористической деятельностью, осуществляемой против Российской Федерации либо российских граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих в Российской Федерации. Специальный законопроект на этот счет внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Президентом Российской Федерации 10 августа 2009 г., и есть основания утверждать, что страны-союзники после реализации указанной инициативы вполне в состоянии имплементировать данные внутрироссийские нормы в свои национальные правовые системы³³⁴. Основой для этого могут послужить положения ст. 51 Устава ООН, которая предусматривает право на индивидуальную или коллективную самооборону, «если произойдет вооруженное нападение на члена Организации», т. е. вне зависимости от «государственности» субъекта такого нападения.

Помимо указанного выше, представляется необходимым внести в нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность вооруженных сил и контртеррористических подразделений стран ШОС и ОДКБ, специальную категорию — «правовой режим контртеррористической операции»³³⁵. До настоящего времени такой нормы в нормативных положениях указанных организаций не было.

Основываясь на проведенном анализе и исследованиях других авторов в данной области³³⁶, следует признать целесообразным и необходимым усовершенствование

³³³ Выступление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева на торжественном заседании, посвященном празднованию Дня работника органов безопасности России 20 декабря 2008 г.

³³⁴ В соответствии со ст. 2, ч. 1 ст. 45, ч. 2 ст. 61, ст. 80, ч. 1 ст. 87, п. «г» ч. 1 ст. 102 Конституции Российской Федерации наше государство имеет право применять за пределами территории России формирования Вооруженных Сил Российской Федерации и подразделения специального назначения органов федеральной службы безопасности для пресечения международной террористической деятельности против Российской Федерации либо против ее граждан. При этом, положение об обязанности получения Президентом Российской Федерации разрешения Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на использование подразделений специального назначения, не входящих в состав Вооруженных Сил Российской Федерации, в отличие от использования формирований Вооруженных Сил Российской Федерации, в Конституции Российской Федерации отсутствует.

³³⁵ Дмитриев Ю.А. О противодействии терроризму // Государство и право. 2006. № 10. С. 38—42.

³³⁶ См.: Пиджаков А.Ю. Борьба с политическим терроризмом и экстремизмом (международно- и национально-правовые проблемы): моногр. СПб., 2003. С. 147—190; Петрищев В. Е. Антитеррористическое законодательство за рубежом // Современный терроризм: состояние и перспективы / под ред. Е.И. Степанова. М., 2000. С. 233—234; Зарубежный опыт правового регулирования борьбы с терроризмом: международно-правовые стандарты и национальная законодательная практика // Законодательство. 2002. № 9.

всего механизма правового регулирования противодействия терроризму в Центрально-Азиатском регионе с участием вооруженных сил Российской Федерации и военных структур стран — участниц ШОС и ОДКБ.

Указанный механизм должен состоять из трех взаимосвязанных «контуров», охватывающих следующие сферы правового регулирования как основные направления противодействия терроризму:

— контур 1 — предупреждение (профилактика) терроризма, где основополагающую роль, наряду с государствами-союзниками, должны играть все институты гражданского общества в целях решения политических, национальных, религиозных и социально-экономических проблем, порождающих терроризм, в том числе по выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих совершению террористических актов;

— контур 2 — борьба компетентных органов указанных государств с терроризмом (выявление, предупреждение, пресечение, расследование);

— контур 3 — минимизация и (или) ликвидация последствий проявлений терроризма, которой должны заниматься в рамках своей компетенции все органы исполнительной власти и местного самоуправления, общественные и религиозные организации всех стран ШОС и ОДКБ как порознь, так и в рамках межгосударственного и полигосударственного сотрудничества.

В каждом из указанных направлений противодействия терроризму, кроме правовых мер, должны быть разработаны меры политического, информационно-пропагандистского, организационно-координирующего и специального характера, осуществляемые соответствующими органами стран-партнеров, имеющими специальную компетенцию в сферах профилактики, борьбы с терроризмом и минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма.

Подводя итог перечню правовых инициатив по совершенствованию правового регулирования антитеррористической деятельности военных структур стран ШОС и ОДКБ, следует отметить, что легитимность упреждающих вооруженных самозащитных действий (как меры ликвидации реально нависшей угрозы вооруженного нападения) в отношении террористических организаций или террористов на территории иностранного государства, когда государство пребывания таких лиц или организаций не в состоянии или не желает пресечь их деятельность, направленную на совершение террористических актов на территории государства, реализующего самозащитные меры, вытекает из обычного международного права, предусматривающего исключение из принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях в случае реализации законного права на самооборону, при условии соблюдения критериев необходимости и соразмерности мер самообороны.

Кроме того, как определено в ст. 26 проекта статей Комиссии международного права «Ответственность государств за международно-противоправные деяния» (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 56/83 от 28 января 2002 г.), ничто не исключает противоправности любого деяния государства, если это деяние не соответствует обязательству, вытекающему из императивной нормы общего международного права. Часть 2 ст. 52 проекта гласит, что потерпевшее государство при соблюдении принципа пропорциональности может принимать такие неотложные контрмеры, которые необходимы для обеспечения его прав.

Однако существующая международно-правовая база Российской Федерации, а также международно-правовая база иных стран — участниц ОДКБ и ШОС в рассматриваемой области требует своей доработки как с учетом замечаний, сделанных выше, так и с целью выработки и закрепления конкретных обязательств государств по недопущению использования национальной территории для подготовки к совершению террористических актов на территории другого государства в отношении союзников, критериев их оценки и механизмов контроля за такими обязательствами.

Особенности правового регулирования подготовки иностранных военнослужащих в вузах Министерства обороны Российской Федерации в период с 1992 по 2005 годы

*Савин И.Г., подполковник юстиции, начальник юридической службы
РВВДКУ (ВИ)*

Вследствие распада СССР в декабре 1991 г. и образования Российской Федерации с 1992 г. начинается «постсоветский» период правового регулирования подготовки иностранных военнослужащих теперь уже в вузах Министерства обороны Российской Федерации (далее — вузы МО РФ).

С 1992 г., после издания Указа Президента Российской Федерации «О создании Вооруженных Сил Российской Федерации» от 7 мая 1992 г. № 466, в адрес министров обороны и председателей комитетов по обороне государств — участников Содружества Независимых Государств (далее — СНГ) были направлены письма, в которых говорилось, что подготовка военных кадров для этих стран начиная с 1992 г. может быть продолжена только по заявкам на контрактно-договорной основе. С созданием Министерства обороны Российской Федерации 10-е Главное управление Генерального штаба, занимавшееся организацией и проведением деятельности по подготовке иностранных военнослужащих в военно-учебных заведениях СССР, преобразовывается в Главное управление международного военного сотрудничества Министерства обороны Российской Федерации (далее — ГУ МВС).

Порядок взаиморасчетов за обучение и обеспечение военнослужащих из стран ближнего зарубежья начиная с 1993/1994 учебного года по контрактам на основе двусторонних межправительственных соглашений определила директива министра обороны Российской Федерации «О подготовке военнослужащих государств — участников Содружества Независимых Государств в военно-учебных заведениях Министерства обороны Российской Федерации» от 16 августа 1992 г. № Д-23.

Основные принципы и направления военного сотрудничества в области подготовки военнослужащих стран СНГ в вузах МО РФ определило Соглашение о подготовке военных кадров³³⁷, подписанное в Москве 13 ноября 1992 г. главами правительств девяти государств-участников. ГУ МВС во все военные ведомства стран СНГ были направлены проекты контрактов на обучение.

Таким образом, с 1992 г. подготовка в вузах МО РФ иностранных военнослужащих (в том числе из стран СНГ) стала осуществляться только на возмездной основе, что привело к резкому сокращению обучающихся в вузах МО РФ иностранных военнослужащих.

До 1992 г. нормативное правовое регулирование деятельности, связанной с военно-техническим сотрудничеством СССР с иностранными государствами, было отнесено к сведениям, составляющим государственную тайну. С изданием Указа Президента Российской Федерации «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с зарубежными странами» от 12 мая 1992 г. № 507, утвердившего Положение о военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с зарубежными странами, правовое регулирование этой деятельности постепенно становится открытым.

Данный Указ определяет, что обучение «национальных военных кадров и технического персонала» иностранных государств относится к военно-техническому сотрудничеству и этой деятельностью занимается Министерство обороны Российской Федерации, а именно Генеральный штаб.

Однако подготавливает на основании обращений иностранных государств и решений Правительства Российской Федерации проекты межправительственных со-

глашений о военно-техническом сотрудничестве, проводит переговоры по поручению Правительства Российской Федерации и подписывает эти соглашения Министерство внешних экономических связей Российской Федерации (далее — МВЭС).

Кроме того, утвержденное Указом Президента Российской Федерации Положение о военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с зарубежными странами устанавливает, что «работы в области военно-технического сотрудничества осуществляются с соблюдением установленного режима секретности». Поэтому до 1998 г. подготовка иностранных военнослужащих в вузах МО РФ осуществлялась в соответствии с приказом министра обороны СССР «О введении в действие Руководства по подготовке иностранных военнослужащих в военно-учебных заведениях Министерства обороны СССР» от 3 апреля 1990 г. № 070, гриф секретности с которого был снят только в 1998 г. приказом министра обороны Российской Федерации от 13 июля 1998 г. № 309. В соответствии с вышеназванным приказом министра обороны СССР прием иностранных военнослужащих на обучение оформлялся со странами дополнительными соглашениями к заключенным ранее контрактам (при отсутствии долгосрочных соглашений). С советской стороны соглашения, договоры, контракты и дополнительные соглашения подписывались представителями МВЭС СССР в стране пребывания или в СССР.

Указ Президента Российской Федерации «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с зарубежными странами» от 5 октября 1995 г. № 1008 разрешил Министерству обороны Российской Федерации оказывать зарубежным странам услуги по подготовке национальных военных кадров и технического персонала. Кроме того, функции МВЭС были переданы Государственному комитету Российской Федерации по военно-технической политике.

Основанием для обучения в вузах МО РФ иностранных военнослужащих в период с 1992 по 1998 гг. являлись соглашения, например: Соглашение между Министерством обороны Республики Молдова и Министерством обороны Российской Федерации о подготовке офицерских кадров в военно-учебных заведениях (Москва, 13 ноября 1992 г.); Соглашение между Министерством обороны Российской Федерации и Министерством обороны Республики Узбекистан о подготовке офицерских кадров для Вооруженных Сил Республики Узбекистан в военно-учебных заведениях Министерства обороны Российской Федерации (Минск, 22 января 1993 г.); Соглашение между Министерством обороны Российской Федерации и Министерством обороны Республики Таджикистан о подготовке офицерских кадров в военно-учебных заведениях (Москва, 19 августа 1993 г.). Основанием для подписания указанных соглашений министром обороны Российской Федерации явилось подписанное Правительством Российской Федерации 13 ноября 1992 г. в Москве Соглашение о подготовке военных кадров.

Туркменистан не подписал вышеуказанное Соглашение в Москве. В связи с этим было заключено Соглашение между Министерством обороны Российской Федерации и Министерством обороны Туркменистана о подготовке военных кадров в военно-учебных заведениях Министерства обороны Российской Федерации для Вооруженных Сил Туркменистана (Ашгабат, 1 сентября 1993 г.), одобренное Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1993 г. № 1147.

Существовавший с 1992 г. порядок правового регулирования подготовки иностранных военнослужащих в вузах МО РФ был изменен с изданием Указа Президента Российской Федерации «О мерах по усилению государственного контроля внешнеторговой деятельности в сфере военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» от 20 августа 1997 г. № 907. Указ предоставил Министерству обороны Российской Федерации право оказывать иностранным государствам услуги по подготовке национальных военных кадров и технического персонала в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

В соответствии с данным Указом Президента Российской Федерации было принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об оказании Министерством обороны Российской Федерации услуг

³³⁷ Утратило силу в связи с подписанием руководителями стран СНГ 6 марта 1998 г. Соглашения о развитии сотрудничества в области подготовки военных кадров.

иностранным государствам по подготовке национальных военных кадров и технического персонала» от 28 мая 1998 г. № 521.

Утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации Положение определяло порядок оказания Министерством обороны Российской Федерации услуг иностранным государствам по подготовке национальных военных кадров и технического персонала в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Положение устанавливало, что подготовка национальных военных кадров и технического персонала относится к услугам военного назначения, является одной из составных частей продукции военного назначения, разрешенной к передаче иностранным государствам в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 августа 1997 г. № 907, и проводится с учетом политических интересов Российской Федерации.

Право на подписание контрактов с иностранными заказчиками на оказание услуг по подготовке национальных военных кадров и технического персонала передавалось Министерству обороны Российской Федерации. При этом, экспертную стоимость оказываемых услуг Министерство обороны Российской Федерации при подписании должно было согласовывать с Министерством промышленности и торговли Российской Федерации.

Согласно п. 6 названного Положения «подготовка национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств осуществляется Министерством обороны Российской Федерации на основании лицензии, выдаваемой Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, и контрактов, заключаемых с министерствами обороны иностранных государств, а также предварительно согласованных с Министерством обороны Российской Федерации контрактов, заключаемых в установленном порядке с иностранными заказчиками государственными посредниками — федеральными государственными унитарными предприятиями или предприятиями — разработчиками и изготовителями вооружения и военной техники, получившими право осуществления внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения».

Право определять порядок организации подготовки национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств, их финансового, материально-бытового и других видов обеспечения, а также проживания в Российской Федерации предоставлялось Министерству обороны Российской Федерации.

Важным является и указание в названном Положении на то, что средства, получаемые Министерством обороны Российской Федерации от оказания услуг по подготовке иностранных военнослужащих, направляются в централизованном порядке на следующие цели:

- финансирование мероприятий по обеспечению социальной защиты военнослужащих, увольняемых с военной службы (в том числе на приобретение для них жилья), и других мероприятий, связанных с реформированием Вооруженных Сил Российской Федерации;

- финансирование мероприятий, связанных с исполнением контрактов по подготовке национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств;

- финансовое обеспечение военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, направляемых в краткосрочные командировки за границу для решения вопросов по подготовке, заключению договоров (контрактов) на подготовку национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств и контролю за их исполнением.

Во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 28 мая 1998 г. № 521 был издан приказ министра обороны Российской Федерации «О подготовке национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств в военно-учебных заведениях Министерства обороны Российской Федерации» от 13 июля 1998 г. № 309, утвердивший Руководство по подготовке национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств в военно-учебных заведениях Министерства обороны Российской Федерации. Это был

первый несекретный приказ министра обороны Российской Федерации, регулирующий указанную деятельность.

Очередные изменения в правовом регулировании подготовки иностранных военнослужащих в вузах МО РФ были закреплены в Постановлении Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 308, утвердившем Положение об оказании Министерством обороны Российской Федерации иностранным государствам услуг по подготовке национальных военных кадров и технического персонала. Издание указанного Постановления было обусловлено изданием Указа Президента Российской Федерации «О мерах по повышению эффективности военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» от 6 сентября 1999 г. № 1164 и последующего Указа Президента Российской Федерации «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» от 1 декабря 2000 г. № 1953.

Во многом повторы предыдущее Положение (утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 1998 г. № 521), новое Положение об оказании Министерством обороны Российской Федерации иностранным государствам услуг по подготовке национальных военных кадров и технического персонала определяло, что взаимоотношения между Министерством обороны Российской Федерации и государственными посредниками — специализированными федеральными государственными унитарными предприятиями или организациями — разработчиками и производителями продукции военного назначения, которые имеют право осуществления внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, при решении вопросов подготовки национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств регулируются двусторонними договорами (а не на основании обращения (заявки) Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. — *Прим. авт.*).

Кроме того, теперь именно Министерству обороны Российской Федерации предоставляется право устанавливать месячные ставки возмещения затрат, связанных с оказанием услуг иностранным государствам по подготовке национальных военных кадров и технического персонала в воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации (но не ниже фактических затрат).

Таким образом, полномочия Министерства обороны Российской Федерации по правовому регулированию подготовки иностранных военнослужащих в вузах МО РФ значительно расширились.

Заключаемые между министерствами обороны Российской Федерации и иностранным государством контракты³³⁸ (а не как до этого — соглашения) уже не требовали одобрения Правительства Российской Федерации.

Изданный во исполнение Постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2000 г. № 308 приказ министра обороны Российской Федерации «О подготовке национальных военных кадров и технического персонала иностранных государств в воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации» от 10 декабря 2000 г. № 575 предоставлял право начальнику ГУ МВС и в исключительных случаях должностным лицам ГУ МВС (по поручению начальника ГУ МВС) подписывать договоры, контракты и дополнения к ним по вопросам, касающимся оказания Министерством обороны Российской Федерации иностранным государствам услуг по подготовке иностранных военнослужащих.

Установленный порядок с небольшими изменениями продолжал действовать до 2005 г.

³³⁸ См., например: Контракт № 335/5/022-2 от 9.06.99 г. о приеме на обучение военнослужащих Китайской Народной Республики в военно-учебные заведения Министерства обороны Российской Федерации; Контракт № 335/5/19-1 о приеме на обучение в военно-учебные заведения Министерства обороны Российской Федерации военнослужащих Республики Узбекистан (г. Ташкент, 26.05.2000 г.) и др.

Проанализировав правовое регулирование подготовки иностранных военнослужащих в вузах МО РФ в период с 1992 по 2005 гг., можно выделить следующие его особенности:

1. Нормативное регулирование указанной деятельности начинает носить открытый характер, и с 1998 г. подготовка иностранных военнослужащих в вузах МО РФ регламентируется несекретным приказом министра обороны Российской Федерации.

2. Подготовка иностранных военнослужащих (в том числе и военнослужащих из бывших советских республик) в вузах МО РФ осуществляется только на возмездной основе, что приводит к резкому сокращению количества обучаемых в вузах МО РФ иностранных военнослужащих.

3. Наблюдается постепенное расширение полномочий Министерства обороны Российской Федерации по правовому регулированию указанной деятельности.

Особенности организации системы оборонных исследований США в сфере информационных технологий

Соколов М.С., кандидат юридических наук, сотрудник Центра правовых исследований

Вопросам защиты информации и обеспечения информационной безопасности традиционно уделяется особое внимание в любом развитом государстве. Однако существуют страны, которые развивают указанные направления деятельности особенно интенсивно, активно разрабатывая новые методы, средства и концепции их реализации. Особый интерес в связи с этим вызывает деятельность некоторых государственных учреждений США.

Известно, что Соединенные Штаты являются на сегодняшний день одним из самых технологически развитых государств мира и такой уровень достигнут не только благодаря интенсивному развитию высоких технологий и их применению во всех областях деятельности, но и благодаря процессу организации поиска и внедрения инноваций.

Естественно, что развитие и внедрение инновационных технологий в любой сфере требует долговременных и значительных материальных и временных затрат и при этом сопряжено с серьезным риском потери вложенных средств в связи с бесперспективностью дальнейших исследований или негативным результатом.

Один из основателей корпорации SONY Акио Морита в своей книге писал, что в условиях жесточайшей конкуренции рынка высоких технологий риск компании-первопроходца особенно велик. Если остальные участники рыночных отношений имеют возможность подождать и проверить, окажется ли инновация перспективной и востребованной, и только потом приступить к ее промышленной реализации, будучи уверенными в успехе, то компания-новатор затрачивает свои ресурсы на свой страх и риск и в случае неудачи самой инновации или мероприятий по ее внедрению может понести серьезные убытки и отстать от конкурентов³³⁹.

Не является исключением и развитие наукоемких отраслей на государственном уровне. Каждое государство заинтересовано в выгодном вложении своих средств и получении эффективного и не слишком дорогостоящего результата. В связи с этим система развития перспективных оборонных исследований в США представляется особенно интересной. Деятельность созданного при министерстве обороны Агентства передовых оборонных исследовательских проектов (далее — DARPA) представляет собой яркий пример эффективной организации поиска и развития перспективных направлений военной науки.

DARPA было создано в соответствии с Законом 85-325 и директивой Министерства обороны 5105.15 от 7 февраля 1958 г.³⁴⁰ Поводом для его создания послужил

запуск Советским Союзом первого искусственного спутника Земли. Руководство США было серьезно обеспокоено научно-техническим прорывом СССР и видело реальную угрозу государственной безопасности в набирающей обороты советской космической программе. Неприятен для США был и другой факт — запуск спутника наглядно продемонстрировал всему миру технологическое превосходство Советского Союза над самыми развитыми капиталистическими государствами. Указанные факты стали импульсом для создания правовой и организационной основ принципиально новой системы военных исследований.

США не могли пойти по стопам Советского Союза ввиду серьезных отличий в политической, экономической и правовой системах. Коммунистический строй и административно-командная система позволили Советскому Союзу в кратчайшие сроки создать уникальную мощнейшую систему научно-исследовательских институтов, высших учебных заведений, научно-производственных объединений и конструкторских бюро, не имевшую себе равных по возможностям и объемам выполняемых работ. Не следует забывать и о том, что все эти организации были государственными, а значит, исключалась возможность возникновения многих проблем, связанных с правовой охраной объектов интеллектуальной собственности.

Кроме того, такая система позволяла объединять научные институты в производственно-исследовательские отрасли для решения сложных и трудоемких задач, а финансирование обороны в Советском Союзе было одним из самых приоритетных. К середине 1960-х гг. в Советском Союзе существовало девять базовых оборонно-промышленных министерств, которые в совокупности с 10 министерствами-смежниками под руководством высших партийных органов и Военно-промышленной комиссии при Президиуме Совета министров составляли основу всей социально-экономической системы СССР³⁴¹.

Именно благодаря такой организации Советский Союз стал абсолютным лидером во многих наукоемких сферах, например, таких как освоение космоса, создание высокоточного оружия и стратегических наступательных вооружений. Некоторые образцы вооружения, космической и военной техники, созданные в Советском Союзе, до сих пор не имеют аналогов в мире³⁴².

Таким образом, перед руководством США стояла непростая задача — создать систему военных исследований, которая позволила бы успешно конкурировать с Военно-промышленным комплексом Советского Союза, и не допустить серьезного технологического отставания. Результатом ее решения стали не только создание DARPA, но и разработка целой стратегии проведения военных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, позволяющей эффективно и экономно расходовать государственные средства.

DARPA занимается исследованиями в самых разных высокотехнологичных областях, таких как робототехника, искусственный интеллект, криптоанализ, криптография, лингвистические технологии, информационная безопасность, кибернетическая безопасность, беспилотные летательные аппараты, перспективные системы слежения и разведки, нанотехнологии, сетевые системы³⁴³ и т. д. Фактически не осталось ни одной военно-прикладной области, которая не затрагивалась бы его проектами.

Структура DARPA включает пять отделов:

- Defense Sciences Office (DSO) — отдел оборонных исследований;
- Information Processing Techniques Office (IPTO) — информационно-технический отдел;

³⁴¹ Быстрова И.В. Отечественный военно-промышленный комплекс в XX веке. Опыт развития // Экономическая история. Обозрение / под ред. Л.И. Бородкина. М., 2002. Вып. 8. С. 129—131.

³⁴² Например: «Шквал» — советская скоростная подводная ракета; экраноплан КМ; орбитальные станции «Салют» и «Мир»; космический корабль многоразового использования «Буран».

³⁴³ URL: <http://www.darpa.mil/ipto/programs/programs.asp>

³³⁹ Морита А. Сделано в Японии. М., 2007. Гл. 3.

³⁴⁰ URL: <http://www.darpa.mil/>

— Microsystems Technology Office (MTO) — отдел микроэлектронной технологии;

— Strategic Technology Office (STO) — отдел стратегической технологии;

— Tactical Technology Office (TTO) — отдел тактической технологии³⁴⁴;

Постоянный состав DARPA насчитывает 240 сотрудников. Годовой бюджет на 2010 г. — 226 млн долл. Сотрудники DARPA ищут новые идеи и новые технологии как самостоятельно, так и через проведение регулярных конкурсов на техническое воплощение той или иной новой идеи³⁴⁵.

Существенным моментом в организации DARPA является то, что оно не занимается прямым обслуживанием нужд военного ведомства, подчиняясь напрямую руководству министерства обороны. Напротив, оно находит, доводит до стадии промышленной разработки именно новые технологии. DARPA не обременено инфраструктурой — оно само не ведет никаких исследований и у него нет лабораторий, потому что оно работает с уже готовыми научными и инженерными коллективами или создает их заново. И все это позволяет ему делать то, что невозможно в рамках исследований внутри самого министерства, внутри его закрытых научно-исследовательских институтов. Саму работу DARPA, несмотря на высокую степень секретности результатов его деятельности, отличает открытость: DARPA заинтересовано в притоке новых идей, в том числе и относящихся к сфере фундаментальной науки. Его задача — превратить успехи фундаментальной науки в новые технологии³⁴⁶.

Заслуживает внимания и тот факт, что многие изначально сугубо военные проекты затем активно внедрялись в гражданский сектор и, таким образом, существенно снижали государственные затраты на их дальнейшее развитие, а то и вовсе становились прибыльными. Наиболее известными такими проектами являются система глобального позиционирования GPS и Интернет.

Так, например, в 1969 г. в США была создана компьютерная сеть ARPANET³⁴⁷ — прообраз современного Интернета, это была первая в мире сеть, перешедшая на «маршрутизацию» пакетов данных. И уже тогда был применен подход, позволяющий успешно решать серьезные научно-исследовательские задачи с минимумом затрат и риска. Изначально компьютерная сеть ARPANET имела сугубо военное назначение — обеспечивать надежную передачу информации и связь в условиях ядерного нападения, реализация проекта была поручена Калифорнийскому университету в Лос-Анджелесе, Стэнфордскому исследовательскому центру, Университету штата Юта и Университету штата Калифорния в Санта-Барбаре. В рамках проекта сеть объединила четыре указанных научных учреждения, все работы финансировались за счет Министерства обороны США. Однако затем сеть начала активно развиваться, ее стали использовать различные учебные заведения и научно-исследовательские центры для взаимодействия и передачи информации. В 1973 г. к сети были подключены первые иностранные организации из Великобритании и Норвегии, сеть стала международной. Таким образом, изначально военный проект продолжил свое развитие за счет гражданских учреждений, что и определило его дальнейшую судьбу. Принципы и методы передачи информации, заложенные еще в ARPANET, до сих пор применяются и развиваются в Интернете.

Таким образом, DARPA, получив задачу по разработке компьютерной сети военного назначения, во-первых, решило это задачу с привлечением ведущих научных институтов США, а во-вторых, дальнейшее развитие сети отдало на откуп заинтересованным научным и коммерческим учреждениям, сохраняя за собой авторство над самим проектом и смежными инновационными достижениями в этой области.

Подобная схема успешно реализуется DARPA и в настоящее время. Оно занимается только поиском перспективных идей и постановкой конкретных научных задач перед исполнителями. Непосредственным решением задач занимаются сторон-

ние институты, научно-исследовательские группы или компании, выигравшие тендер.

Таким образом, риск возможной неудачи несет не государственное учреждение, а конкретный исполнитель и выделенные из государственного бюджета средства применяются в полном объеме только тогда, когда успешность и оправданность проекта не вызывают сомнений.

Кроме того, большинство курируемых DARPA проектов на начальной стадии являются открытыми и охватывают достаточно широкую сферу применения. Однако почти каждый из них имеет двойное назначение. Несмотря на то что основные цели многих современных проектов DARPA обозначены как сугубо гражданские, не следует забывать, при каком ведомстве и для каких целей создано это подразделение.

Следующим ярким примером интеграции и самоокупаемости военного проекта DARPA в гражданский сектор является система GPS (Global Positioning System — глобальная позиционирующая система), или система глобального позиционирования, как ее принято называть. Изначально также разрабатываемая для военных целей, она оказалась востребованной и в гражданском секторе.

Создание системы глобального позиционирования началось в США в 1978 г. с запуска первого спутника Navstar³⁴⁸. Основной целью системы было обеспечение вооруженных сил США точной топографической информацией. Для того чтобы дойти до гражданского сектора, этому проекту потребовалось почти 10 лет. Несмотря на это, количество продаж устройств, оснащенных GPS, растет с каждым годом. В 2003 г. по всему миру их продано на 3,5 млрд долл. и, по прогнозам маркетинговой фирмы Frost & Sullivan, с 2010 г. ежегодные показатели могут вырасти до 10 млрд долл. без учета доходов от предприятий, работающих в отрасли. Более 50 % оборудования приобретают частные лица, 40 % — коммерческие структуры и лишь 8 % — военные³⁴⁹.

Таким образом, на современном этапе система GPS гораздо больше востребована именно в гражданском секторе, тем не менее, она продолжает развиваться и самоокупаться. В недалеком будущем система GPS получит совершенно новые возможности, недоступные сейчас: высокоточное определение координат не только на поверхности земли, но и под землей, возможность слежения за геологической обстановкой³⁵⁰.

Приведенные примеры наглядно демонстрируют возможность развития некоторых наукоемких проектов военного назначения за счет коммерческих структур, это позволяет не только экономить значительные государственные средства, но и в короткие сроки внедрять передовые технологии в гражданский сектор. Представляется, что подобный опыт может с успехом применяться и в Российской Федерации, однако для его внедрения требуется, прежде всего, разработка соответствующей нормативно-правовой основы. Перед правовым регулированием в данном случае стоит серьезная задача: с одной стороны, обеспечить заинтересованность и участие коммерческих структур в научно-исследовательской деятельности, а с другой — не допустить утечки сведений, составляющих государственную тайну.

Интересен и другой факт — интеграция указанных проектов в гражданскую сферу не только не поставила под угрозу выполнение с помощью них военных задач, но и, наоборот, увеличила их военные возможности, выведя их на принципиально новый уровень.

Интернет, если бы он оставался сугубо военным проектом, закрытым для сторонних разработчиков, помимо того, что стоил бы гораздо дороже, не мог бы решать никакие другие задачи, кроме обеспечения защищенной коммуникации. Такая пер-

³⁴⁴ URL: <http://www.darpa.mil/>

³⁴⁵ Харитонов В. Что нужно DARPA? Будущие военные технологии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.chaskor.ru/p.php?id=1336> (дата обращения: 16.09.2009).

³⁴⁶ Там же.

³⁴⁷ URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/ARPANET>

³⁴⁸ Леонтьев Б. GPS: Все что вы хотели знать, но боялись спросить. М., 2006. С. 6.

³⁴⁹ Там же. С. 7.

³⁵⁰ Американское агентство DARPA работает над проектом спутникового мониторинга подземных сооружений [Электронный ресурс]. URL: http://www.pryroda.gov.ua/engine/print.php?newsid=1000570&news_page=1 (дата обращения: 12.07.2009).

спектива существенно отразилась бы на его развитии и на технологическом уровне.

Однако развитие проекта пошло по другому пути, и сеть стала развиваться огромными темпами, стимулируя такое же быстрое развитие информационных, компьютерных, кибернетических, коммуникационных и других смежных технологий. Сейчас Интернет стал не просто коммуникационной сетью, это уже целый мир — виртуальное отражение мировой цивилизации. Практически все сферы общественной жизни в большей или меньшей степени интегрированы в эту информационную среду. Любое мало-мальски значимое событие не только в жизни государства, но и в жизни конкретного человека, уже не остается незамеченным и оставляет информационный след в сети. Именно благодаря мировому охвату и глубокой интеграции в общественную жизнь Интернет из простой коммуникационной сети ARPANET превратился во всемирную паутину, содержащую огромное количество информации, в том числе представляющей интерес для специальных служб различных государств.

Данный факт не остался без внимания руководства США, и перед DARPA были поставлены новые задачи, до сегодняшнего дня считавшиеся фантастическими, — создание программно-аппаратных систем, способных самостоятельно следить за сетью, вести поиск и обработку информации, представляющей интерес для обеспечения национальной безопасности Соединенных Штатов. Указанные задачи в настоящее время уже решаются в рамках специальных проектов DARPA.

Особенности организации надзорного сопровождения при кратковременном пребывании российских войск на территории иностранного государства

Беляков В.Н., научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных воинских формированиях и на спецобъектах НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Кратковременное пребывание российских войск за рубежом, как правило, связано с их участием в военных учениях на территории иностранного государства. Оно регулируется соглашением между сторонами, участвующими в учениях. Стороны определяют уполномоченные органы, на которых возлагают реализацию соглашения. Такими уполномоченными органами назначаются, исходя из практики, министерства обороны сторон.

В качестве примера рассмотрим участие российских военнослужащих в учениях, проводимых на территории Китайской Народной Республики.

Правовым основанием временного пребывания воинских формирований России и КНР на сопредельной территории является Соглашение между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой «О статусе воинских формирований Российской Федерации, временно находящихся на территории Китайской Народной Республики, и воинских формирований Китайской Народной Республики, временно находящихся на территории Российской Федерации, для проведения совместных военных учений» (далее — Соглашение), подписанное сторонами 6—8 августа 2005 г.

В ст. I Соглашения для точного и единообразного толкования перечислены используемые в нем понятия:

— «личный состав воинских формирований» — военнослужащие и гражданский персонал, входящие в состав воинских формирований, а также лица, командированные в них и являющиеся гражданами государства, которому эти формирования принадлежат;

— «исполнение служебных обязанностей личным составом воинских формирований» — действия личного состава воинских формирований по выполнению задач в соответствии с полученными приказами в период проведения учений, в том числе при следовании в район проведения учений и возвращении из него, включая дей-

ствия личного состава в месте дислокации или районе проведения учений, за исключением случаев:

самовольного оставления мест дислокации или района проведения учений; добровольного приведения себя в состояние токсического или наркотического опьянения;

совершения деяния, признанного в установленном порядке общественно опасным;

— «движимое имущество воинских формирований» — являющиеся собственностью направляющей стороны военная техника и вооружение, продовольствие, а также другое материально-техническое имущество, необходимое воинским формированиям на период проведения учений;

— «недвижимое имущество» — являющиеся собственностью принимающей стороны земельные участки, железнодорожные пути, автомобильные дороги, учебные центры и полигоны, аэродромы, порты, военно-морские базы, пункты базирования и расположенные на них строения и сооружения, стационарные средства радиотехнического и навигационного обеспечения, а также другие объекты инфраструктуры, находящиеся с согласия принимающей стороны во временном пользовании воинских формирований направляющей стороны;

— «ущерб» — смерть, телесные повреждения и иное повреждение здоровья (нанесение увечья), а также уничтожение, повреждение или пропажа имущества;

— «место дислокации воинского формирования» — территория, отведенная принимающей стороной для временного размещения воинского формирования направляющей стороны.

В Соглашении (ст. 4) определены сроки и районы проведения учений, состав и численность воинских формирований, направляемых на учения, места и время пересечения государственной границы, маршруты передвижения и места дислокации воинских формирований, а также другие вопросы, касающиеся организации и порядка проведения учений, которые согласовываются уполномоченными органами сторон и оформляются в виде протокола, который ими подписывается.

Направляющая сторона берет на себя обязательство, что личный состав воинских формирований должен уважать суверенитет, законодательство и обычаи принимающей стороны, не вмешиваться во внутренние дела принимающей стороны и не участвовать в политической деятельности на ее территории. В связи с этим направляющая сторона обязана принять необходимые меры по разработке и доведению до личного состава воинских формирований правил поведения на территории принимающей стороны (ст. 5 Соглашения).

Принимающая сторона (ст. 6 Соглашения) обязывается на своей территории обеспечивать безопасность и защиту личного состава и движимого имущества воинских формирований направляющей стороны, в том числе принимает меры по предупреждению и пресечению любых противоправных действий по отношению к ним.

Соглашение определяет вопросы юрисдикции сторон в зависимости от места проведения учений, т. е. законодательство какой стороны действует в тех или иных случаях.

Стороны по вопросам юрисдикции руководствуются следующими принципами: а) в случае нарушения лицом, входящим в состав воинского формирования направляющей стороны, законодательства направляющей стороны это лицо подпадает под юрисдикцию направляющей стороны; б) в случае нарушения лицом, входящим в состав воинского формирования направляющей стороны, законодательства принимающей стороны это лицо подпадает под юрисдикцию принимающей стороны.

Когда право на осуществление юрисдикции имеют обе стороны, применяются следующие принципы:

а) направляющая сторона имеет преимущественное право на осуществление юрисдикции в отношении правонарушений, совершенных против собственности или безопасности (государственная измена, диверсия, шпионаж или нарушение законодательства об охране государственной тайны или секретных сведений, касающихся

национальной обороны, а также иные преступления, направленные против основ конституционного строя) направляющей стороны, против личности или собственности личного состава воинского формирования направляющей стороны, а также в случае совершения правонарушения лицом, входящим в состав воинского формирования направляющей стороны, во время исполнения им служебных обязанностей;

б) принимающая сторона имеет преимущественное право на осуществление юрисдикции вне вышеуказанных случаев;

в) если сторона, обладающая преимущественным правом, принимает решение не осуществлять юрисдикцию, она в возможно короткие сроки уведомляет об этом компетентные органы другой стороны.

Направляющая сторона может осуществлять юрисдикцию в случае совершения неустановленными лицами в местах дислокации ее воинских формирований преступлений против направляющей стороны или членов личного состава ее воинских формирований. При установлении лица, совершившего преступление, действует порядок, определенный Соглашением.

При оказании правовой помощи компетентные органы сторон взаимодействуют непосредственно между собой. Право на осуществление непосредственных сношений имеют также командиры воинских формирований сторон.

Компетентные органы сторон оказывают содействие друг другу в проведении расследований правонарушений, в сборе и предоставлении доказательств, связанных с правонарушениями, и в передаче лиц, подозреваемых в совершении правонарушений, стороне, которая должна осуществлять юрисдикцию.

Принимающая сторона незамедлительно уведомляет направляющую сторону о задержании лица, входящего в состав воинского формирования направляющей стороны.

Направляющая сторона незамедлительно уведомляет принимающую сторону о задержании лица, входящего в состав воинского формирования принимающей стороны.

При задержании, производстве ареста (взятии под стражу), проведении других процессуальных действий, а также при передаче лица, входящего в состав воинского формирования, или оказании правовой помощи стороны руководствуются национальным законодательством и международными договорами, участниками которых они являются.

Содержание под стражей подозреваемого лица из состава воинского формирования направляющей стороны, юрисдикцию над которым осуществляет принимающая сторона, в том случае если это лицо находится во власти направляющей стороны, осуществляется направляющей стороной до предъявления обвинения принимающей стороной.

Компетентные органы сторон уведомляют друг друга о результатах расследования и судебного разбирательства по всем делам, в отношении которых стороны имеют конкурирующую юрисдикцию.

В каждом случае, когда в отношении лица, входящего в состав воинского формирования направляющей стороны, осуществляется уголовное преследование под юрисдикцией принимающей стороны, преследуемое лицо имеет право: на а) безотлагательное и быстрое проведение расследования и судебного разбирательства; б) получение перед началом судебного разбирательства информации о конкретном выдвинутом против него обвинении; в) встречу со свидетелями обвинения; г) применение процедур привлечения свидетелей защиты, если они находятся под юрисдикцией принимающей стороны; д) адвокатскую помощь по собственному выбору или бесплатную помощь адвоката; е) услуги переводчика, если преследуемое лицо считает это необходимым; ж) общение с представителем направляющей стороны и присутствие такого представителя на процессе.

Компетентные органы сторон могут обращаться друг к другу с просьбой о передаче или принятии юрисдикции в отношении отдельных дел о правонарушениях лиц, входящих в состав их воинских формирований. Такие обращения будут рассматриваться незамедлительно и благожелательно.

Сторонами при заключении Соглашения разработаны положения о наступлении материальной ответственности сторон, которые изложены, в частности, в ст.ст. 18 и 19 Соглашения:

1. Стороны не предъявляют друг другу претензий в отношении причиненных увечий или смерти лиц, входящих в состав воинских формирований, при исполнении ими своих служебных обязанностей.

2. Принимающая сторона отказывается от предъявления направляющей стороне претензий, касающихся возмещения ущерба, нанесенного принимающей стороне, если такой ущерб был нанесен воинскими формированиями направляющей стороны в ходе проведения учения или лицом, входящим в их состав, при исполнении своих служебных обязанностей.

3. Порядок возмещения ущерба, который может быть нанесен воинскими формированиями направляющей стороны или их личным составом принимающей стороне в не оговоренных случаях, определяется отдельными договоренностями между сторонами. Если вопрос о возмещении ущерба не решается путем договоренности, принимающая сторона имеет право на его рассмотрение в соответствии с национальным законодательством.

4. Направляющая сторона отказывается от предъявления принимающей стороне претензий, касающихся возмещения ущерба, нанесенного направляющей стороне, если такой ущерб был нанесен воинскими формированиями принимающей стороны в ходе проведения учения или лицом, входящим в их состав, при исполнении своих служебных обязанностей.

5. Порядок возмещения ущерба, который может быть нанесен принимающей стороной воинским формированиям направляющей стороны или их личному составу в не оговоренных случаях, определяется отдельными договоренностями между сторонами. Если вопрос о возмещении ущерба не решается путем таких договоренностей, он подлежит рассмотрению в соответствии с законодательством принимающей стороны.

6. Порядок возмещения ущерба, который может быть нанесен воинскими формированиями направляющей стороны или их личным составом физическим лицам (гражданам) или юридическим лицам принимающей стороны, определяется отдельными договоренностями между сторонами. Если вопрос о возмещении ущерба не решается путем таких договоренностей, он подлежит рассмотрению в соответствии с законодательством принимающей стороны.

7. Не исключается право физических лиц (граждан) и юридических лиц принимающей стороны на предъявление претензий и возмещение ущерба, причиненного в связи с проведением учения.

8. Стороны отказываются от вознаграждения за спасение кораблей, судов и грузов при условии, что спасенные корабли, суда и грузы принадлежали другой стороне и использовались ее воинскими формированиями в ходе проведения учений (ст. 18).

Претензии, заявленные в связи с нанесением ущерба воинским формированием или лицом, входящим в его состав, третьим сторонам, рассматриваются в соответствии с положениями, определенными Соглашением.

Во всех случаях выплаты производятся в валюте принимающей стороны.

Стороны сотрудничают в целях получения доказательств и организации беспристрастного рассмотрения претензий. По решению сторон может быть создана комиссия для расследования случаев, повлекших за собой причинение ущерба третьим сторонам (ст. 19).

Отметим, что подробная регламентация прав и обязанностей лиц, участвующих в воинских формированиях, при проведении военных учений на территории иностранного государства облегчает предмет надзора за соблюдением законности уполномоченными лицами воинских формирований, но, вместе с тем, имеет и свою специфику, которая определяется кратковременностью дислокации воинских формирований на территории иного государства:

— действия на территории иного государства, где действует законодательство принимающей и направляющей сторон;

- иные культура, язык и обычаи;
- непостоянное нахождение прокурорских работников в составе кратковременно пребывающих воинских формирований на территории иностранного государства;
- постоянное нахождение личного состава и техники в движении;
- одновременные и совместные действия личного состава воинских формирований направляющей и принимающей сторон;
- разрешение спорных вопросов между сторонами путем переговоров;
- отсутствие контактов и связей с административными органами, действующими на территории проводимых учений;
- отсутствие деловых связей и контактов с правоохранительными органами принимающей стороны;
- существенные различия в законодательстве сторон.

Еще один из примеров — *надзорное сопровождение действий российских войск в ходе учений на территории Республики Казахстан*, в рамках Договора международной региональной структуры — Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), созданной в 2002 г., в которую входят Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан.

В настоящее время действует Объединенный штаб ОДКБ. Разработаны и утверждены Основные направления коалиционного военного строительства на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу, План коалиционного военного строительства ОДКБ. Определяются основные параметры по группировкам, составу коллективных сил и средств, порядку их планирования, применения и управления, технического оснащения и всестороннего обеспечения.

С учетом многогранности и сложности ситуации, в которой действует ОДКБ, продолжается работа по дальнейшему совершенствованию встроженных в нее структур, адаптации ОДКБ к меняющимся политическим реалиям.

В рамках ОДКБ в период с 3 по 13 июля 2008 г. на территории Республики Казахстан проведены совместные учения российских и казахских войск. От России в них участвовала воздушно-десантная бригада ВДВ.

Внимание прокурорских работников, осуществляющих прокурорский надзор, акцентировалось на организации надзора по всем основным направлениям деятельности, в том числе на вопросах надзора за привлечением к уголовной ответственности военнослужащих, входящих в состав российских войск, в случае совершения ими преступлений. При этом, предписывалось руководствоваться ст. 15 Соглашения о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности от 11 октября 2000 г.

Согласно данному Соглашению Россия взяла на себя обязательство осуществлять в соответствии с национальным законодательством уголовное преследование лиц, входящих в состав ее воинских формирований и подозреваемых (обвиняемых) в совершении преступлений против другой стороны.

Историко-правовые аспекты законности

Историко-правовая характеристика развития института равенства мужчин и женщин при прохождении военной службы

Зайков Д.Е., старший юрисконсульт, капитан юстиции

Равенство относится к числу особых общественных явлений, представление о которых меняется в ходе исторического развития³⁵¹. Поэтому научное исследование правовых явлений и процессов не может ограничить себя их состоянием лишь на данный момент «наличного» существования, иначе будет утрачена причинно-следственная связь в историческом развитии права³⁵².

Изучение института равенства мужчин и женщин при прохождении военной службы в конкретный исторический период позволяет выявить динамику и основные направления развития данной категории, раскрыть необходимость ее существования, содержание, современное состояние и перспективы дальнейшего развития.

Зарождение и развитие института гендерного равенства³⁵³ при прохождении военной службы началось в первые годы советской власти, когда Декретом СНК РСФСР «О Рабоче-Крестьянской Красной Армии» от 15 января 1918 г. в ряды Рабоче-Крестьянской Красной Армии был открыт доступ для всех граждан Российской Республики не моложе 18 лет³⁵⁴.

Вопрос о необходимости прохождения военной службы женщинами активно обсуждался. Н. Подвойский и А. Коллонтай считали воинский труд женщины средством обеспечения ее фактического социального равенства. «С призывом женщин в войска окончательно закрепляется представление о ней как о равноправном и равноценном члене государства», — подчеркивала Коллонтай, которая в годы Гражданской войны была начальником политотдела Крымской армии³⁵⁵.

Привлечение женщин на военную службу осуществлялось на основе принципа добровольности, однако ст. 19 Конституция РСФСР 1918 г. и Постановлением «Об организации Красной Армии»³⁵⁶ была законодательно закреплена всеобщая воинская повинность трудящихся граждан.

Аналогичная по содержанию норма была закреплена и в Конституции РСФСР 1925 г., положения которой в части привлечения женщин на военную службу в обязательном порядке нашли развитие в Законе СССР «Об обязательной военной службе» 1925 г., но только в военное время. Право привлекать трудящихся женщин для специальной службы в обязательном порядке в военное время предоставлялось Совету Народных Комиссаров СССР по представлению Народного комиссара по Военным и Морским делам.

В соответствии с Законом СССР «Об обязательной военной службе» 1925 г. в мирное время на началах добровольности могли приниматься на военную службу трудящиеся женщины не моложе 18 и не старше 34 лет — на одинаковых с мужчинами условиях. На добровольную военную службу не принимались лица обоих

³⁵¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 20. С. 108—109.

³⁵² Керимов Д.А. Методология права. М., 2000. С. 110.

³⁵³ Развитие равенства мужчин и женщин при прохождении военной службы целесообразно рассмотреть с точки зрения особенностей прохождения военной службы военнослужащими женского пола.

³⁵⁴ До указанного времени в условиях существования в течение сотен лет догмы о несоместимости женщин и ратной службы, с появлением в последующем возможности разрешительного поступления женщин на военную службу на единичные, связанные практически полностью с решением тыловых вопросов должности, каких-либо предпосылок для возникновения института равенства мужчин и женщин при прохождении военной службы, не возникало.

³⁵⁵ Рыков С.Л. Слабый пол в сильной армии [Электронный ресурс]. URL: http://nvo.ng.ru/history/2000-03-03/5_womeninarms.html.

³⁵⁶ Съезды Советов РСФСР в постановлениях и резолюциях. М., 1939. С. 88—89.

полов, состоящие под судом и следствием, приговоренные по суду к поражению прав, до восстановления их в правах, а также негодные к службе по состоянию здоровья. Принятые на добровольную военную службу граждане обязаны были прослужить в кадровом составе частей Рабоче-Крестьянской Красной Армии не менее одного года.

По итогам переписи свыше 80 % состава Рабоче-Крестьянской Красной Армии принадлежало мужчинам и женщинам до 29 лет (женщин участвовало в переписи всего 65 836 человек, или 2,2 % от всех учтенных военнослужащих). При этом, среди женщин-военнослужащих было представлено 16 национальностей, но преобладали русские, украинки и еврейки³⁵⁷.

Статьей 23 Закона СССР «Об обязательной военной службе» от 13 августа 1930 г. № 42/2536 Народному комиссариату по военным и морским делам было предоставлено право устанавливать в мирное время учет трудящихся женщин, которые могли привлекаться в военное время для несения специальной службы.

Закон СССР «О всеобщей воинской обязанности» от 1 сентября 1939 г. значительно ограничил участие женщин в защите Отечества — не было прямо предусмотрено, как ранее, их право на поступление на военную службу в добровольном порядке. Однако данное обстоятельство было обусловлено не отстранением лиц женского пола от военной службы вообще, оно определялось сложившейся военно-политической обстановкой, угрозой начала войны, в связи с чем само понятие добровольной службы кануло в лету, уступив место исключительно призыву.

При этом, Народному комиссару обороны и Народному комиссару Военно-Морского Флота предоставлялось право брать на учет и принимать на службу в армию и флот женщин, имеющих медицинскую, ветеринарную и специальную техническую подготовку, а также привлекать их на учебные сборы.

По отбытии срока действительной службы военнослужащие женского пола в возрасте от 19 до 50 лет зачислялись в запас, в военное время женщины, имеющие указанную подготовку, могли быть призваны в армию и на флот для несения вспомогательной и специальной службы.

Женщины наравне с мужчинами поступали в военно-учебные заведения: академии химической защиты, механизации и моторизации, военно-политическую, военно-морскую, военно-воздушную, электротехническую инженерную, артиллерийскую и др.

Большой приток женщин в армию наблюдался в годы Великой Отечественной войны, с началом которой на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. началась мобилизация. С учетом чрезвычайных обстоятельств было принято решение о массовом наборе женщин в Красную Армию. Для фронта было подготовлено 300 тыс. медсестер, 300 тыс. санитарок, 222 тыс. снайперов, связисток и других специалистов. Женщинами укомплектовывались не только отдельные подразделения специальных родов войск; из них были сформированы отдельная женская добровольческая стрелковая бригада, отдельный женский запасной стрелковый полк, а также несколько истребительных и бомбардировочных авиационных воинских частей: 586-й истребительный полк, 587-й полк пикирующих бомбардировщиков и 588-й ночной бомбардировочный полк. В Великой Отечественной войне принимали участие почти 800 тыс. женщин-военнослужащих.

Совершенствование военного законодательства в послевоенный период характеризовалось развитием норм, касающихся прохождения военной службы военнослужащими женского пола. Это было обусловлено рядом причин: развитием научно-технического прогресса, снизившего значение физических усилий, в связи с чем значительно сократилось число профессий, традиционно относившихся к «мужским»; расширением сферы участия женщин в социальной, политической и экономической жизни общества; влиянием «внешнего фактора», в частности опыта многих стран НАТО, где количество военнослужащих женского пола традиционно составляло значительный процент от общей численности вооруженных сил. Впоследствии демографические и экономические причины, новые подходы к принципам комплек-

³⁵⁷ Жиромская В.В. Демографическая характеристика армии и общества по переписям 30-х годов // Армия и общество. 1900—1941 годы. Статьи, документы / отв. ред. В.П. Дмитренко. М., 1999. С. 189.

тования вооруженных сил привели к установлению тенденции увеличения женщин на военной службе и заставили пересмотреть точку зрения на роль женщин в армии³⁵⁸.

Так, например, в Инструкции по медицинскому освидетельствованию граждан, призываемых на действительную военную службу, военнослужащих и военнообязанных, введенной в действие приказом Военного министра СССР 1951 г. № 130, слово «женщина» встречается 16 раз³⁵⁹, при этом достаточно подробно регламентированы особенности медицинского освидетельствования лиц женского пола.

Закон СССР «О всеобщей воинской обязанности» 1967 г. устанавливал, что женщины — граждане СССР в возрасте от 19 до 40 лет, имеющие медицинскую или другую специальную подготовку, могли быть взяты в мирное время на воинский учет, привлечены на учебные сборы, а также приняты в добровольном порядке на действительную военную службу, при этом в военное время по решению Совета Министров СССР женщины могли быть призваны в Вооруженные Силы СССР для несения вспомогательной или специальной службы.

Указанным правовым актом впервые была осуществлена дифференциация военнослужащих по срокам их нахождения в запасе не только в зависимости от присвоенного воинского звания, но и по половому признаку.

Солдаты, матросы, сержанты и старшины состояли в запасе Вооруженных Сил СССР: мужчины — до 50-летнего возраста; женщины — до 40-летнего возраста.

Прапорщики, вне зависимости от пола, находились в запасе до 50-летнего возраста.

Предельный возраст состояния офицеров-женщин в запасе вне зависимости от присвоенных им воинских званий был установлен в 50 лет (для военнослужащих мужского пола указанный возраст варьировался от 50 до 65 лет).

Однако предельный возраст нахождения на военной службе у военнослужащих как мужского, так и женского пола (вне зависимости от занимаемой должности и присвоенного воинского звания) был одинаков.

При этом, необходимо отметить, что различий по гендерному признаку в части предельного возраста пребывания на военной службе Закон СССР «О всеобщей воинской обязанности» 1967 г. не делал.

В 1980 г. в указанный Закон было внесено важнейшее дополнение, явившееся большим шагом на пути юридического закрепления равенства мужчин и женщин при прохождении военной службы, которое предусматривало, что на женщин, принятых в добровольном порядке на действительную военную службу в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин (офицеров-женщин были единицы), распространялись права и обязанности, льготы и преимущества, предусмотренные действующим на тот период законодательством для военнослужащих сверхсрочной службы. Их семьи также пользовались правами, льготами и преимуществами, предусмотренными действующим законодательством для военнослужащих сверхсрочной службы и их семей³⁶⁰.

Военнослужащие женского пола могли назначаться на должности офицерского состава, прапорщиков и мичманов исключительно в соответствии с утверждаемыми министром обороны СССР перечнями³⁶¹. При этом, согласно ст. 9 Инструкции о порядке применения в Советской Армии и Военно-Морском Флоте Положения о

³⁵⁸ Стренина Е.А. Женщины в Российской армии: история и развитие законодательства // Право в Вооруженных Силах. 2004. № 7. С. 10.

³⁵⁹ Сравнительная характеристика рассматриваемого правового акта по указанному критерию с Инструкцией о порядке проведения военно-врачебной экспертизы в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом министра обороны Российской Федерации 2003 г. № 200, не в пользу последнего.

³⁶⁰ Несмотря на то что указанное прямо не затрагивало военнослужащих женского пола, занимающих должности офицеров и прапорщиков (мичманов), каких-либо ограничений их прав, льгот и преимуществ по половому принципу (по сравнению с указанными категориями военнослужащих мужского пола) законодательство не содержало.

³⁶¹ Постановление Совета Министров СССР «О комплектовании должностей офицерского состава, прапорщиков, мичманов, сержантов, старшин, солдат и матросов женщинами, принятыми в добровольном порядке на действительную военную службу» от 18 сентября 1981 г. № 927.

прохождении воинской службы прапорщиками и мичманами Вооруженных Сил СССР, введенной в действие приказом министра обороны СССР 1985 г. № 275, вакантные должности прапорщиков (мичманов) комплектовались женщинами лишь в случае невозможности их замещения военнослужащими срочной службы.

В 1985 г. в связи с увеличением количества женщин, занимающих должности офицеров, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 марта 1985 г. № 2053-ХІ основания увольнения с действительной военной службы лиц офицерского состава, не достигших предельного возраста состояния на действительной военной службе, были дополнены таким основанием, как досрочное увольнение офицеров-женщин по семейным обстоятельствам. При этом, из Закона СССР «О всеобщей воинской обязанности» 1967 г. была исключена норма, предусматривающая возможность призыва женщин на военную службу в военное время, что явилось одним из основных этапов, разительно разделивших правовые статусы военнослужащих мужского и женского пола и направивших их по различным путям развития и совершенствования:

— важнейшими функциями военнослужащих-женщин признавалась репродуктивная и воспитания детей, что обусловило вторичное значение для них основной функции военнослужащих — поддержания постоянной боеготовности воинских частей и распространение на военнослужащих указанной категории всех льгот и привилегий, предоставляемых женщинам в соответствии с правовыми актами об охране труда, материнства и детства;

— в соответствии со сложившимися историческими традициями важнейшей функцией военнослужащих мужского пола вне зависимости от их семейного положения являлось поддержание постоянной боеготовности воинских частей и выполнение в полном объеме, без каких-либо ограничений, должностных и специальных обязанностей, в том числе непосредственное участие в боевых действиях.

В связи с увеличением количества военнослужащих женского пола, необходимо более детальной регламентации особенностей прохождения ими военной службы впервые была предпринята попытка раздельного законодательного закрепления порядка прохождения военной службы и статуса военнослужащих на основании гендерного признака³⁶². Однако данное положение касалось исключительно женщин, поступивших на военную службу на должности солдат, матросов, сержантов и старшин³⁶³.

Положение о порядке прохождения военной службы женщинами, поступившими в добровольном порядке в Советскую Армию и Военно-Морской Флот на должности солдат, матросов, сержантов и старшин, введенное в действие приказом министра обороны СССР 1976 г. № 286, устанавливало отдельные отличительные особенности порядка прохождения военной службы военнослужащими женского пола.

Так, на действительную военную службу в добровольном порядке на должности солдат, матросов, сержантов и старшин могли быть приняты:

— незамужние бездетные женщины в возрасте от 19 до 40 лет включительно (для мужчин верхний порог устанавливался в 35 лет), годные по состоянию здоровья и имеющие образование не ниже восьми классов;

— жены военнослужащих, кроме имеющих детей дошкольного возраста, — в воинские части по утвержденному перечню.

Существовал запрет на комплектование военнослужащими женского пола воинских частей, находящихся за границей.

³⁶² По нашему мнению, указанный подход, несмотря на аналогичные примеры в армиях зарубежных государств (например, в Швеции и Финляндии), не имеет под собой веских оснований и его нельзя признать удачным. Основополагающие положения порядка прохождения военной службы и статуса военнослужащих никоим образом не зависят от пола субъектов военнослужащих отношений, а имеющиеся особенности вполне могут найти отражение в едином правовом акте.

³⁶³ Представляется, что по причине незначительного количества офицеров-женщин и прапорщиков (мичманов) — женщин законодатель не видел необходимости издания соответствующих отдельных правовых актов.

Кроме возможности предоставления отпусков по беременности и родам и по уходу за ребенком, военнослужащие женского пола не привлекались к несению гарнизонной, караульной и внутренней служб (кроме суточного наряда по женскому общежитию), не подлежали направлению в дисциплинарный батальон, им разрешалось в свободное от службы время вне расположения воинской части ношение гражданской одежды; также военнослужащие женского пола освобождались от выполнения служебных обязанностей (занятий) для ухода за больным ребенком.

Кроме того, дополнительно к основаниям, предусмотренным для увольнения военнослужащих мужского пола, женщины-военнослужащие могли быть досрочно уволены с военной службы:

— в связи с вступлением в брак с военнослужащим — при переводе мужа в другой населенный пункт, если по новому месту службы мужа для военнослужащей-женщины не имеется вакантной должности, а также при увольнении мужа с действительной военной службы и при убытии его к новому месту жительства;

— в связи с вступлением в брак с гражданским лицом — при убытии мужа на постоянное место жительства в другой населенный пункт;

— в связи с рождением ребенка — по их просьбе;

— при невозможности дальнейшего исполнения ими своих служебных обязанностей по занимаемым должностям — по решению командования.

Указанные положения свидетельствуют, с одной стороны, о достаточно лояльном отношении к военнослужащим-женщинам, их второстепенном значении для обороноспособности государства, с другой стороны, о менее защищенном и более зависимом от воли командования положении.

Интересен анализ воинских уставов Вооруженных Сил СССР, утвержденных Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 июля 1975 г.

Так, ни Устав внутренней службы Вооруженных Сил СССР, ни Устав гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил СССР термина «военнослужащие-женщины» не содержали.

Хотя Дисциплинарный устав Вооруженных Сил СССР устанавливал отдельные особенности правового статуса военнослужащих женского пола. В частности, он не предусматривал для военнослужащих-женщин, находящихся на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, дисциплинарного поощрения «присвоение сержантам и старшинам сверхсрочной службы очередного воинского звания на одну ступень выше предусмотренного по занимаемой штатной должности».

Кроме того, указанный правовой акт ограничивал дисциплинарную власть командиров (начальников) по отношению к подчиненным военнослужащим-женщинам следующими дисциплинарными взысканиями, применяемыми к военнослужащим мужского пола:

— арест с содержанием на гауптвахте (однако, как показывает анализ соответствующих правовых норм, под данное ограничение не попадали военнослужащие женского пола, проходившие военную службу на должностях прапорщиков (мичманов);

— предупреждение о неполном служебном соответствии (не применялось только к военнослужащим женского пола, находившимся на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин);

— лишение сержантского (старшинского) звания с увольнением в мирное время в запас.

Закон Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе» от 11 февраля 1993 г. № 4455-І внес неоднозначный вклад в развитие гендерного равенства при прохождении военной службы. Граждане женского пола в возрасте от 20 до 40 лет получили право заключить первый контракт о прохождении военной службы (мужчины могли заключать контракт с 18 лет), при этом основанием для отказа в заключении контракта о прохождении военной службы гражданами

женского пола могло служить наличие у них ребенка в возрасте до восьми лет, вне зависимости от состояния их в браке³⁶⁴.

Также были установлены особенности увольнения военнослужащих-женщин с военной службы. Так, предельный возраст пребывания их на военной службе был установлен в соответствии с присвоенным воинским званием, но не более 50 лет; подзаконным правовым актом³⁶⁵ было установлено дополнительное основание для досрочного увольнения (расторжения контракта) женщин-военнослужащих — смена места жительства вслед за мужем при отсутствии вакантных должностей по новому месту службы (работы) мужа.

Воинские должности, которые могли замещаться военнослужащими женского пола, определялись в перечнях, утверждаемых министром обороны Российской Федерации (министерством, государственным комитетом или ведомством, в котором законом была предусмотрена военная служба).

Именно указанное положение в течение всей истории развития гендерного принципа равенства при прохождении военной службы сначала в Советской, а затем и в Российской армии являлось одной из самых злободневных, но в то же время решенных однозначно на практике проблем — определение воинских должностей, на которые могли назначаться военнослужащие женского пола.

Традиционно женщины занимали в основном тыловые, хозяйственные и административные должности: врачей, фельдшеров, начальников складов и хранилищ, связистов, телефонистов, планшетистов, финансистов, переводчиков, юристов, делопроизводителей, операторов, большое количество представительниц слабого пола несли и боевое дежурство, в частности в воинских частях РВСН.

Военнослужащие женского пола были значительно ограничены в выборе воинской специальности и воинской должности, что соответственно делало невозможным получение ими ряда льгот и привилегий, обусловленных спецификой отдельных воинских должностей и соответствующими им особыми функциями и задачами, аналогичная ситуация сохранилась и в настоящее время.

Существенное изменение в развитии принципа равенства мужчин и женщин при прохождении военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации произошло в 1997 г. — с 1 января 1998 г. был запрещен прием женщин в военные образовательные учреждения профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации (кроме войск связи и медицинских специальностей)³⁶⁶. Хотя в образовательные учреждения профессионального образования других министерств и ведомств, в которых законом предусмотрена военная служба, прием лиц женского пола не прекращался³⁶⁷.

Проводимая законодателем политика постепенного закрепления особенностей правового статуса военнослужащих женского пола, их совершенствование под влиянием норм международного права, трудового права и права социального обеспечения, юридическое уравнение в правах, гарантиях и преимуществах с военнослужащими мужского пола, более «льготный» комплекс выполняемых обязанностей (не позволявший как ранее, так и сегодня говорить о всеобъемлющем характере гендерного равенства при прохождении военной службы) явились необходимыми предпосылками достаточно быстро осуществляемой феминизации армии.

³⁶⁴ Указанная формулировка, конечно же, являлась, говоря современным языком, коррупционной, что не создавало достаточных гарантий для реализации права на заключение контракта о прохождении военной службы женщинами, имеющими детей.

³⁶⁵ Статья 60 Временного положения о прохождении военной службы на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного министром обороны Российской Федерации 30 марта 1993 г.

³⁶⁶ Приказ министра обороны Российской Федерации «О мерах по подготовке к реорганизации и ликвидации военных образовательных учреждений профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации» 1997 г. № 397.

³⁶⁷ Указанный запрет был снят только в 2006 г., и в настоящее время в большинство военных образовательных учреждений профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации осуществляется обучение лиц женского пола.

Если до 1985 г. численность военнослужащих-женщин в нашей стране не превышала 5 %, то за последние 10 лет она увеличилась в разы и составила в 1996 г. примерно 70 тыс. человек.

На начало 2000 г. только в Министерстве обороны Российской Федерации проходило службу около 84 тыс. женщины, в 2007 г. — порядка 86 тыс. — около 9 % от общей численности военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (из них более 5 тыс. — офицеры, более 26 тыс. — прапорщики (мичманы), остальные — матросы, солдаты, сержанты и старшины³⁶⁸). Таким образом, численность военнослужащих женского пола продолжает увеличиваться, несмотря на сокращение общей численности Вооруженных Сил Российской Федерации.

Особенности награждения военнослужащих Российской империи: историко-правовой аспект

Зорин О.Л., соискатель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, майор юстиции

Ничто так не полезно на военном поприще, как награждение заслуг. Честь составляет главнейшую пружину в монархическом правлении, а по сему и знаки ее должны быть непременно наградою достоинства.

Ф.Н. Глинка

XVII век знаменует собой качественно новый этап в развитии правового поощрения военнослужащих и создании нормативных начал в процессе их награждения.

Император Петр I, остановивший прежний путь развития России и начавший ее преобразовывать на западный лад, ввел ордена и медали для награждения своих сподвижников, а также награды оружием. Первый российский орден — Святого апостола Андрея Первозванного — был учрежден в 1698 г. Петром Великим.

В проекте статута ордена, в составлении которого принимал участие сам Петр I, сказано: «...в воздаяние и награждение одним за верность, храбрость и разные нам и отечеству оказанные услуги, а другим для одобрения ко всяким благородным и геройским благодеяниям»³⁶⁹.

Следующим орденом, учрежденным в 1714 г. Петром I, был высший дамский орден — орден Святой Великомученицы Екатерины. Им был награжден единственный человек — супруга царя Екатерина I в память Прутского похода против турок (1711), пожертвовавшая для подкупа турецкого главнокомандующего все свои драгоценности.

Петр I инициировал введение и третьего российского ордена — ордена Святого Александра Невского. Но его официальное утверждение состоялось уже после смерти императора — в мае 1725 г.³⁷⁰ Этим орденом награждались за заслуги как на военной, так и на гражданской службе. Вторым видом знака отличия воинов в то время были наградные медали, которые при Петре I получали все участники сражения.

В 1769 г. императрица Екатерина II ввела «Военный орден святого великомученика и победоносца Георгия», ставший наиболее уважаемым из-за его статуса. Данным орденом награждались вне зависимости от офицерского чина за военные подвиги:

«Ни высокая порода, ни получение пред неприятелем раны, не дают право быть пожалованным сим орденом: но дается оный тем, кои не только должность свою

³⁶⁸ В Российской армии за последние 10 лет вдвое увеличилось количество военнослужащих-женщин (URL: http://www.newsru.com/russia/06mar2007/army_woman.html).

³⁶⁹ Кузнецов А.А. Награды. М., 1998. С. 39.

³⁷⁰ Тюрин А.И. Правовые основы стимулирования исполнения обязанностей военной службы военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 60.

исправляли во всем по присяге, чести и долгу своему, но сверх того отличили еще себя особливými каким мужественным поступком, или подали мудрые, и для Нашей воинской службы полезные советы...». Офицеры гордились орденом Святого Георгия 4-го класса как никаким другим, так как он являлся признанием личного мужества награжденного.

Екатерина II утвердила также в 1782 г. пятый орден в 20-летний юбилей своего царствования. Императорский орден Святого Равноапостольного Князя Владимира в четырех степенях стал более демократичной наградой, позволившей охватить широкие круги государственных служащих и низшего офицерского звена. Также использовались в это время такие поощрения, как коллективные награды в виде боевых знамен, труб, штандартов.

24 января 1722 г. Петром I была утверждена «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в каждом классе чины». Этот нормативный документ лег в основу всей системы чиновпроизводства и воинской службы Российской империи вплоть до 1917 г. и был значительным шагом в эволюции системы правовых поощрений военнослужащих.

Согласно «Табели о рангах» военные, гражданские и придворные чины подразделялись на 14 классов. Высшим был первый класс. Строгая иерархия должна была способствовать укреплению дисциплины и субординации, с одной стороны, и стать стимулом службы, создающим условия продвижения по служебной лестнице в соответствии со способностями и заслугами перед отечеством — с другой³⁷¹. И сегодня, например, за особые личные заслуги офицер может получить внеочередное воинское звание, и, по нашему мнению, это справедливая мера поощрения.

Особое внимание наградной системе в послепетровский период уделил в свое короткое царствование Павел I. В день коронации, 5 апреля 1797 г., он утвердил основной орденский закон «Установление об орденах». Павел I отметил, что «орденны устанавливаются в честь и награду истинных заслуг на поприще гражданских и военных доблестей и подвигов и в поощрение ревности ко благу и пользе Отечества»³⁷². Были утверждены правила награждения и определены льготы кавалерам орденов.

Павел I в 1797 г. ввел в систему наград «Орден Святой Анны» трех степеней, самый младший в иерархии российских орденов до 1831 г. На время своего короткого царствования он также учредил экзотический Мальтийский крест, отмененный его сыном Александром I. Павел I исключил ордена Святого Георгия и Святого Владимира из числа государственных наград (по причине ненависти к своей матери), однако после его смерти они были восстановлены.

После включения Польши в состав Российской империи царь Николай I нашел полезным включить в систему российских государственных наград с 1831 г. польские ордена: орден Белого орла, орден Святого Станислава и временно «За воинскую доблесть». Последний орден вручался за подавление Польского восстания, награждение производилось только в течение нескольких лет.

До 1826 г. жалование кавалером российского ордена любой степени давало награжденному право на получение потомственного дворянства (не являлось достаточным условием, но уважительной причиной). С 1845 г. награжденные только орденами Святого Владимира и Святого Георгия любых степеней получали права потомственного дворянства, в то время как для других орденов требовалось награждение высшей, первой, степенью. Указом от 28 мая 1900 г. награжденный орденом четвертой степени Святого Владимира получал права только личного дворянства.

Размышляя о воздействии права на жизнь, А.Н. Радищев писал: «И хотя везде находятся о награждениях постановления, но нигде еще нет о сем уложения систематического»³⁷³.

Реальное воплощение мысли А.Н. Радищева об упорядочении как российского, так и военного законодательства получили в издании ряда правовых документов. Это Свод военных постановлений 1869 г. В нем были установлены, например, объективные критерии, руководствуясь которыми офицеры могли определять заслуги подчиненных при награждении их медалями. Так, в ст. 79 этого свода установлено:

«1) Кто при стычке с превосходным числом злоумышленников, оказывающих вооруженное сопротивление, примером личной храбрости и неустрашимости ободрит своих товарищей и тем будет способствовать успешному окончанию дела.

2) Кто, участвуя в боевой стычке при исполнении обязанностей пограничной службы, спасет жизнь своего офицера, отразив удар, ему угрожавший, или кто освободит его из рук злоумышленников.

3) Кто, будучи ранен, останется на месте стычки и будет участвовать в деле до окончания онаго.

4) Кто, за выбитием из строя начальника, приняв команду и сохранив порядок между своими товарищами, удержится, при нападении превосходного числа вооруженных злоумышленников, на своем посту, и своею отвагою и распорядительностью будет способствовать задержанию таковых или отбитию от них контрабанды.

5) Кто исполнит данное ему начальником поручение, соединенное с очевидною опасностью для жизни»³⁷⁴.

В 1882 г. издается Свод учреждения государственных наград, в котором систематизируются нормативные акты, посвященные государственным наградам, а затем в 1892 г. — Закон о Российских орденах «Учреждение орденов и других знаков отличия»³⁷⁵.

Можно констатировать, что наградная система Российской империи в XIX в. носила ярко выраженный сословно-классовый характер. Нижние чины армии и флота отмечались только медалями и солдатскими знаками отличия, орденские награды могли быть пожалованы лишь офицерским чинам³⁷⁶.

Весомый вклад в систему знаний о правовых поощрениях внес П.А. Сорокин, который в книге «Преступление и кара, подвиг и награда. Социологический этюд об основных формах отечественного поведения и морали» (СПб., 1914) предпринял попытку создать специальную науку о подвигах и наградах — наградное право.

Именно П.А. Сорокин впервые (как в России, так и в мире) наиболее основательно изучил различные стороны правовых поощрений — связь заслуженного поведения («служного акта») с наградой, соотношение подвига с преступлением и наград с наказанием, условия «вменения» преступления и подвига, элементы преступного и «служного» актов, классификацию подвигов и наград, влияние кар и поощрений на поведение человека, социальную роль наказаний и наград³⁷⁷ и т. п.

К сожалению, многие из идей П.А. Сорокина, имеющих зачастую огромное научное значение, так и не нашли своего применения в России вплоть до сегодняшнего дня.

Несомненный интерес вызывает постепенность (очередность) вручения орденов:

1. Святого Станислава III степени.
2. Святой Анны III степени.
3. Святого Станислава II степени.
4. Святой Анны II степени.
5. Святого Владимира IV степени.
6. Святого Владимира III степени.
7. Святого Станислава I степени.
8. Святой Анны I степени.
9. Святого Владимира II степени.
10. Белого Орла.

³⁷⁴ Свод военных постановлений. Ч. 2, кн. 8. СПб., 1869. С. 20.

³⁷⁵ Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. СПб., 2004. С. 180.

³⁷⁶ Учреждение орденов и других знаков отличия. СПб., 1892. С. 17.

³⁷⁷ Киселева О.М., Малько А.В. Институт правового поощрения в России: историко-юридический аспект // Правоведение. 1999. № 3.

³⁷¹ Мурашев Г.А. Титулы, чины, награды. СПб., 2003. С. 61.

³⁷² Там же. С. 155.

³⁷³ Радищев А.Н. О законоположении // Избранные философские сочинения. М., 1949. С. 405.

11. Святого Александра Невского.
12. Святого Александра Невского с бриллиантовыми украшениями.

Ордена Святой Анны четвертой степени и Георгия всех степеней как военные награды не участвовали в общей постепенности награждения. Высшие ордена Андрея Первозванного, Святой Екатерины, Святого Владимира первой степени также исключались из законодательно закрепленного списка постепенности, этими орденами награждал лично император *по своему усмотрению* (выделено мной. — О. З.). Для прочих орденов соблюдался принцип постепенного награждения от низшего ордена к высшему с соблюдением соответствующей выслуги лет и соответствия чина.

Очередность могла быть нарушена. В виде первоначальной награды разрешалось награждать старшим орденом, минуя младшие, в случаях, когда награждаемый занимал должность достаточно высокого класса по Табели о рангах и состоял в определенном чине. Кавалерам ордена Святого Георгия четвертой степени, прослужившим в офицерских чинах не менее 10 лет, позволялось вручение ордена Святого Станислава второй степени, минуя третью степень орденов Святого Станислава и Святой Анны.

На наградах, которые вручались подданным нехристианского вероисповедания, изображения христианских святых (Святого Георгия, Святого Владимира, Святой Анны и т. д.) заменялись государственным гербом Российской империи — двуглавым орлом.

Наградная система Российской империи базировалась на нескольких незыблемых принципах:

1. Награждение орденами, подразделявшимися на несколько степеней, производилось только последовательно, начиная с низшей степени. Это правило практически не имело исключений (кроме всего нескольких случаев в отношении ордена Святого Георгия).

2. Ордена, вручаемые за военные подвиги, имели особое отличие — перекрещенные мечи.

3. Было установлено, что орденские знаки низших степеней снимаются при получении более высоких степеней данного ордена. Это правило имело исключение принципиального характера — ордена, пожалованные за военные подвиги, не снимались и в случае получения более высоких степеней этого ордена; равным образом кавалеры ордена Святого Георгия носили знаки всех степеней этого ордена.

4. Была абсолютно исключена возможность получить орден данной степени повторно.

Процесс разрушения российской царской армии начался с выходом в свет приказа от 1 марта 1917 г. № 1 Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, которым было отменено во внеслужебное время отдание чести, употребление чинов и званий.

30 ноября 1917 г. решением Военно-Революционного Комитета отменялись все ордена, медали и другие знаки отличия, а также офицерские чины и звания, существовавшие в дореволюционной России. Это решение получило подтверждение Совета Народных Комиссаров «Об уравнивании всех военнослужащих в правах» от 15 декабря 1917 г.

Ордена Российской империи:

Орден	Год учреждения	Девиз	Степени	Количество награжденных	Примечания
Святого Андрея Первозванного	1698	«За веру и верность»	1	900—1100	Первый и высший орден до 1917 г. Награждались только высшие сановники. Восстановлен как государственная награда в 1998 г.
Святой Екатерины	1714	«За любовь и Отечество»	2	724	Женский орден. В основном награждали дам высшего света за общественную деятельность и великих княгинь
Военный Святого Георгия	1769	«За службу и храбрость»	1-я степень 2-я степень 3-я степень 4-я степень	25 125 625 более 10 тыс.	Орден за военные заслуги, наиболее уважаемый в российском обществе. Орденом 4-й степени награждали также за выслугу лет, за выслугу выдано примерно $\frac{3}{4}$ от всех награждений Георгием. Восстановлен в России как государственная награда в 1992 г.
Святого князя Владимира	1782	«Польза, честь и слава»	4	неизвестно	
Святого Александра Невского	1725	«За труды и Отечество»	1	3 000	В 1942 г. орден Александра Невского был восстановлен. Этой награды удостоены 40 217 советских офицеров
Белого орла	1831	«За веру, царя и закон»	1	неизвестно	Польский орден, основанный в 1325 г. и включенный в российские награды после включения Польши в состав империи
Святой Анны	1797	«Любящим правду, благочестие и верность»	4	сотни тысяч	Орден существовал с 1735 г. в немецком княжестве Гольштейн и был введен в систему наград Павлом I. Один из самых массовых орденов
Святого Станислава	1831	«Награждая, поощряет»	3	сотни тысяч	Польский орден, включенный в систему российских наград. Самый массовый орден для награждения, прежде всего, чиновников
Святой Княгини Ольги	1915	«На пользу ближнему»	3	1	Женский Знак отличия (орден). Учрежден Николаем II для награждения женщин всех сословий за общественно-патриотическую деятельность
Святого Иоанна Иерусалимского — Мальтийский крест	1798		3	неизвестно	Введен в систему государственных наград Павлом I. С 1801 г. награждений не производилось, с 1817 г. отменен в России
Virtuti Militari	1831	«Государь и Отечество»	5	более 105 тыс.	Польский орден, временно включенный в систему российских наград на 1831—1843 гг. Один из самых массовых орденов

История правового регулирования ответственности за незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации

Князева Т.С., Лаптева Е.В., Манакова М.А.

Правовая охрана неприкосновенности территориальной целостности как социального базиса является одним из приоритетных направлений деятельности каждого государства, история России являет тому убедительное подтверждение.

С момента возникновения в X в. первых признаков государственности Киевская Русь была вынуждена решать проблему внутреннего единения и преодоления сепаратизма местных властей, особенно значимую, учитывая геополитическое положение древнерусского государства. На первых порах существования государственной власти задача обеспечения территориальной целостности и неприкосновенности государства была неразрывно связана с задачей его собственного укрепления и развития.

В XV в. процесс «собираения» русских земель вокруг Москвы был фактически завершен: оформились границы государства, сформирован центральный аппарат управления, сложилась определенная финансовая система. Эти объективные обстоятельства были отражены в законодательстве, а именно: в Судебнике 1497 г. и в Судебнике 1550 г. Особенностью данных судебников являлся комплексный характер, поскольку их содержание отражало не только процессуальные, но и материальные нормы уголовного права, в том числе те, которые регулировали защиту единства и целостности территории государства.

Зародившись еще в XI в., состав измены был существенно уточнен в XV в. в связи с «крестоцеловальными записями» — обязательствами «служить князю, княгине и их детям», «лиха не мыслити, ни думати, ни делати» и «о готовящемся на государя лихе известить» и «никуда не отъехати». Иными словами, помимо прямой измены, крамольные действия предполагали «отъезды» князей и бояр, пытавшихся сохранить свою самостоятельность от суверена. В дальнейшем идеи государственной измены были разработаны в ст.ст. 2, 3, 4 Соборного уложения 1649 г.³⁷⁸, впервые осуществившего классификацию всех преступных деяний в зависимости от объекта посягательства.

С развитием государства стало оформляться и камеральное (государственное, административное) право, выделяясь из права уголовного, складывался аппарат охраны границ Российского государства, определялась нормативная основа его деятельности. К XIX в. понятие государственной территории было определено и оформлена большая часть границ России с иностранными государствами. В связи с этим фактом нормы о преступлениях, посягающих на общественные отношения в сфере защиты государственных границ, а в конечном итоге на порядок управления, известны российскому законодательству уже с конца XIX в. Так, Уложение Российской империи о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. содержало раздел четвертый «О преступлениях и проступках против порядка управления», а в его составе — главу седьмую «О недозволенном оставлении отечества».

Так, ст. 1182 данного документа предусматривала ответственность в виде немедленной высылки за границу иностранцев, прибывших в Россию, «которые <...> не будут иметь надлежащих кордонных свидетельств». Уложение устанавливало ответственность евреев «за отлучку без узаконенного дозволения» за границу в виде исключения из подданства России (ст. 1188); работников и извозчиков за отъезд за границу с неисправными документами (ст. 1189).

Как видно, Уложение 1845 г. освещало лишь некоторые моменты незаконного пересечения границы и практически не затрагивало противоправного изменения границы, поскольку существование крепостного права и основанной на нем паспортной системы существенным образом затрудняло передвижение российских

³⁷⁸ Тихомиров М.Н., Елифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. М., 1961.

подданных. Основное внимание законодателя было сосредоточено на проблемах миграционного характера. Обозначение же границ на местности определялось естественными факторами (ввиду господства теории естественных границ), следовательно, физическое изменение прохождения государственной границы в его современном понимании было весьма затруднительно.

Уложение 1845 г. «претерпело» три редакции — 1857, 1866 и 1885 гг. и легло в основу Уголовного уложения России 1903 г., которое структурно носило иной характер. В нем выделялось несколько глав о различных формах посягательств на порядок управления. Кроме того, Уложение внесло коррективы в решение вопроса об ответственности за незаконное пересечение границы. В нем содержались две статьи общего характера. В ст. 265 была установлена ответственность за подстрекательство к неразрешенному переселению в пределах России или за границу. А в ст. 270 было определено наказание за отлучку за границу без установленного вида. Причем, по словам Н.С. Таганцева, «за нарушение правил о временном переходе и переходе за граничную черту в местах пограничных в законе не определено особого наказания»³⁷⁹.

В целом можно резюмировать, что в сфере пересечения государственной границы Российское государство в дореволюционный период больше внимания уделяло таким аспектам, как реализация подданными права на свободу передвижения, нежели соблюдение правил пересечения границы.

В советское время преступления против порядка управления впервые были включены в Особенную часть УК РСФСР 1922 г., который относил эти преступления к государственному. Глава I «Государственные преступления» состояла из двух разделов: «О контрреволюционных преступлениях» и «О преступлениях против порядка управления». Дальнейшая история развития законодательства показала, что деликты, обозначенные во втором разделе данного Кодекса, легли в основу иных глав уголовных кодексов РСФСР 1926, 1960 гг. и УК РФ 1996 г.

В УК РСФСР 1922 г. (ст. 74) впервые определялось понятие «преступление против порядка управления». Статья 98 данного Кодекса включала в число указанных преступлений выезд за границу и въезд в РСФСР без установленного паспорта или без разрешения властей.

УК РСФСР 1926 г. в первоначальной редакции включал ответственность за преступления против порядка управления в главу вторую, где содержались и другие составы преступлений. В 1927 г. в целях разграничения компетенции Союза ССР и союзных республик структура данного Кодекса была изменена и его составной частью стало Положение о преступлениях государственных. В главе первой УК РСФСР 1926 г. «Государственные преступления», наряду с разд. 1 «Контрреволюционные преступления», был выделен разд. 2 — «Особо для Союза ССР опасные преступления против порядка управления», а глава вторая носила название «Иные преступления против порядка управления».

На данном этапе историко-социального развития государства законодатель отнес такие деяния, как нарушение правил о международных полетах, содействие незаконному переходу государственных границ, совершенное в виде промысла или должностными лицами, и другие деяния к числу особо опасных преступлений против порядка управления.

К иным преступлениям против порядка управления относились подделка удостоверений и иных документов, предоставляющих права или освобождающих от повинностей (ст. 72 УК РСФСР) и др. Представляет интерес тот факт, что в указанной главе располагался и ряд статей о преступлениях в сфере экономической деятельности (в современном понимании): незаконное производство рыбного, звериного и других водных добывающих промыслов (ст. 86); контрабанда (ст. 83) и др.

Средоточие в пределах одной главы различных по характеру и степени общественной опасности деяний свидетельствовало о том, что на тот момент времени в юридической науке еще не было сформировано четкого представления о порядке

³⁷⁹ Таганцев Н.С. Русское уголовное право: лекции. М., 1994. Т. 1. С. 90.

управления как родовом объекте охраны и соответственно о круге деяний, подлежащих включению в эту группу.

В 1958 г. Верховным Советом СССР был принят Закон о государственных преступлениях. Первый раздел этого Закона «Особо опасные государственные преступления» начинался ст. 1 «Измена Родине». Перечень деяний, составляющих измену Родине, помимо прочих, включал бегство за границу или отказ возвратиться из-за границы в СССР.

В разд. 2 предусматривалась ответственность за «иные государственные преступления». К ним были отнесены: контрабанда (ст. 15), незаконный выезд за границу и незаконный въезд в СССР (ст. 20), нарушение правил международных полетов (ст. 21).

Как можно заметить, теперь в указанный раздел были помещены некоторые нормы о правонарушениях, ранее относившихся к особо для Союза ССР опасным преступлениям против порядка управления. Вследствие таких новелл термин «преступление против порядка управления» стал применяться лишь к тем преступлениям, которые ранее относились к «иным преступлениям против порядка управления».

Новая тенденция нашла отражение в структуре УК РСФСР 1960 г. В разд. II «Иные государственные преступления» сохранились нормы о контрабанде (ст. 78), нарушении режима Государственной границы Российской Федерации (ст. 83), которая с течением времени наполнялась новым, актуальным содержанием. Статья включала несколько составов деяний:

1) умышленное пересечение Государственной границы Российской Федерации без действительных документов со следующими квалифицирующими признаками: повторность; совершение деяния группой лиц по предварительному сговору; совершение деяния с применением оружия (угрозой применения);

2) умышленное пересечение Государственной границы Российской Федерации с действительными документами, но минуя пограничный контроль;

3) умышленное нарушение установленных правил: следования лиц и транспортных средств от Государственной границы Российской Федерации до пунктов пропуска через Государственную границу и обратно; транзитного пролета воздушных судов; плавания иностранных невоенных судов и военных кораблей при мирном прохождении; плавания иностранных невоенных судов в российской части пограничных рек, озер и иных водоемов, осуществляемого без цели захода в порты (на рейды) Российской Федерации, если эти деяния повлекли или могли повлечь тяжкие последствия;

4) ведение на Государственной границе Российской Федерации либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой или иной деятельности без надлежащего уведомления пограничных войск Российской Федерации, или в неустановленное время либо в неустановленном месте, или если эта деятельность повлекла либо могла повлечь за собой нанесение вреда здоровью людей, подрыв экологической и иной безопасности Российской Федерации, сопредельных с ней и других государств или другие тяжкие последствия.

Наконец, были введены нормы о незаконном изъятии, перемещении или уничтожении пограничных знаков (ст. 83.1).

Глава 9 «Преступления против порядка управления» предусматривала ответственность за следующие виды противоправных деяний: сопротивление представителю власти или общественности, выполняющему обязанности по охране общественного порядка (ст. 191); его оскорбление (ст. 192); угроза или насилие в отношении должностного лица или гражданина, выполняющего общественный долг (ст. 193); похищение или повреждение документов, штампов, печатей, бланков (ст. 195); подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, штампов, печатей, бланков (ст. 196); нарушение правил въезда или проживания в пограничной полосе или пограничной зоне (ст. 197).

Указанная глава также подвергалась многочисленным дополнениям и изменениям. В частности, Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» от 18 мая 1995 г. № 79-ФЗ были введены ст. 191.4 «Оказание сопротивления военнослужа-

щему, сотруднику органа внутренних дел или иному лицу при исполнении ими обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации», ст. 191.5 «Посягательство на жизнь военнослужащего, сотрудника органа внутренних дел или иного лица при исполнении ими обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации, а также на жизнь членов их семей», ст. 192.2 «Оскорбление военнослужащего, сотрудника органа внутренних дел или иного лица при исполнении ими обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации»; ст. 197.1 «Нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР».

С течением времени юридическая природа указанных преступлений становилась более понятной, уточнялся круг общественных отношений, на которые они посягают, и законодательство соответствующим образом корректировалось.

В настоящее время ответственность за нарушение неприкосновенности государственных границ определена в следующих статьях УК РФ: ст. 271 «Нарушение правил международных полетов», ст. 322 «Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации», ст. 322.1 «Организация незаконной миграции», ст. 323 «Противоправное изменение Государственной границы Российской Федерации».

Процесс имплементации нормами законодательства аспектов правоприменительной практики можно проследить на примере изменений законодательства об административных правонарушениях в области защиты Государственной границы Российской Федерации в течение последних 15—20 лет.

Интересна в плане генезиса ст. 183 КоАП РСФСР об административных правонарушениях. После принятия в 1993 г. Закона «О Государственной границе Российской Федерации» данная статья была существенно переработана, в то же время из нее были выведены новые составы правонарушений — ст. 183¹ «Нарушение режима Государственной границы», ст. 183² «Нарушение пограничного режима в территориальных и внутренних водах Российской Федерации», ст. 183³ «Нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу». Это произошло по настоянию пограничных войск и органов пограничного контроля в целях определения необходимых для их эффективной деятельности понятий режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу. Ранее существовавшая формулировка статьи не удовлетворяла вновь возникшим отношениям и не дифференцировала составы правонарушений, различающихся своей потенциальной опасностью к совершению однородных преступлений. Законом о внесении изменений в КоАП РСФСР название статьи было изменено — ст. 183 стала называться «Нарушение пограничного режима в пограничной зоне».

Наряду с вышеуказанными статьями, в УК РСФСР 1960 г. существовала ст. 197 «Нарушение правил въезда или проживания в пограничной полосе или пограничной зоне», в которой предусматривалась уголовная ответственность за повторное нарушение статьи КоАП РСФСР с однородным составом правонарушения. В 1990-е гг. норма, по мнению законодателя, стала консервативной, и данный состав преступления был декриминализован. Таким образом, соответствующее правонарушение подлежало регулированию только нормами административного законодательства. В окончательном варианте статьи были имплементированы в КоАП РФ: ст.ст. 18.1—18.4.

Законом «О Государственной границе Российской Федерации» впервые было определено и детально регламентировано понятие «режим Государственной границы», которое не включало в себя правила мирного прохода (Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ) и транзитного пролета (Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» от 22 августа 1999 г. № 1084). В связи с необходимостью «разведения» этих составов ст. 183¹ КоАП РСФСР «Нарушение режима Государственной границы» стала основанием для двух статей КоАП РФ: одноименной ст. 18.1 и ст. 18.5. «Нарушение правил, относящих-

ся к мирному проходу через территориальное море или к транзитному пролету через воздушное пространство». Следует отметить, что составы правонарушений, указанных в ст. 18.5 КоАП РФ, некоторое время существовали в УК РСФСР. Федеральным законом от 18 мая 1995 г. ими была дополнена ст. 83 УК РСФСР «Нарушение режима Государственной границы Российской Федерации», и в такой редакции она действовала с 2 июня 1995 г. по 31 декабря 1996 г.

Абсолютной новеллой в КоАП РФ стала ст. 18.14 «Незаконный провоз лиц через Государственную границу». Специфика международных воздушных перевозок определила высокую частоту совершения таких правонарушений на воздушных судах. В частности, штабом Отдельного отряда пограничного контроля «Москва» задолго до принятия КоАП РФ был издан документ³⁸⁰, согласно которому в случае обнаружения среди перевезенных авиакомпанией пассажиров лица, документы которого не давали ему права на пересечение Государственной границы Российской Федерации, с представителей авиакомпании также взыскивался административный штраф. Департамент Пограничного контроля Пограничной службы Российской Федерации не раз ставил вопрос о правомерности подобной санкции, хотя военная прокуратура, прокуратуры Москвы и Московской области нарушений законности не находили. Подобной нормы не существовало в законодательстве Российской Федерации, поэтому согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации применялись нормы международного законодательства — гл. 3 приложения 9 «Международные стандарты и рекомендации. Упрощение формальностей при осуществлении международных перевозок» Конвенции о Международной гражданской авиации. У представителей иностранных авиакомпаний подобная мера не вызывала протестов, поскольку такие штрафы — всемирно распространенная практика. Согласно ст. 183¹, применявшейся в таких случаях, на должностных лиц авиакомпаний налагался штраф в размере до 50 МРОТ, т. е. на то время — до 4 174 руб. 50 коп. Иными словами, учитывая курс доллара США / немецкой марки по отношению к рублю за январь 2000 г. (27,00 / 13,91), до 155 долл. США или до 300 немецких марок. Для сравнения ниже приведены размеры штрафов за аналогичные правонарушения, существовавшие в указанный период в других государствах:

Страна	Размер штрафа
Германия	до 4 000 ДМ
Великобритания	до 2 000 фунтов
Франция	от 1 000 до 2 000 \$
Дания	до 1 500 \$
Голландия	до 1 700 \$
США	до 3 000 \$
Канада	до 3 000 \$

С момента ведения в действие КоАП РФ в 2002 г. возникли условия применения ст. 18.14 КоАП РФ в воздушных пунктах пропуска, однако производство по делам об административных правонарушениях с данным составом велось на основании ч. 1 или ч. 2 ст. 18.1 КоАП РФ. Это можно было объяснить тем, что транспортные организации несли ответственность только за случаи незаконного проникновения лиц на борт судна заграничного следования, т. е. пропуск пассажира, имевшего билет авиакомпании, но не имевшего действительных документов на пересечение границы, подпадал под действие ст. 18.1 КоАП РФ, где административное наказание в виде штрафа меньше в 10 и более раз — до 20 МРОТ для должностных лиц и до 10 МРОТ для иностранных граждан. Невысокий размер таких штрафов не являлся сдерживающим фактором, и подобные действительных документов на пересечение границы, подпадал под действие ст. 18.1 КоАП РФ, где административное наказание в виде штрафа меньше в 10 и более раз — до 20 МРОТ для должностных лиц и до 10 МРОТ для иностранных граждан. Невысокий размер таких штрафов не являлся сдерживающим фактором, и подобные правонарушения случались весьма часто. Кроме того, применение статьи было ограничено еще и направлением незаконного пересечения границы: только на выезд из Российской Федерации. В первую очередь это сказывалось на деятельности сотрудников Пограничной службы Российской Федерации, увеличивая объем их работы и отвлекая внимание от намного более серьез-

ных правонарушений в виде подделки документов. Кроме того, страны Западной и Северной Европы, страны американского континента усилили контроль соблюдения стандартов ИСАО в интересах защиты своих стран от нелегальных мигрантов из стран Юго-Восточной Азии, Африки, Ближнего и Среднего Востока путем депортации указанных лиц, прибывших с территории России, по обратному маршруту с одновременным выставлением российским авиакомпаниям крупных валютных штрафов. Со стороны иммиграционных служб Швеции, ФРГ, других стран были установлены попытки необоснованной депортации иностранных граждан на территорию Российской Федерации. Подобное положение дел требовало адекватной реакции от российских властей.

Проблема была решена путем внесения изменений в ч. 1 ст. 18.14 КоАП РФ (Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 25 октября 2004 г. № 126-ФЗ). Эта мера помогла приблизить штрафы, взимаемые Пограничной службой ФСБ России, к размерам штрафов, существующих во всем мире: от 50 тыс. до 100 тыс. руб.

Такова специфика онтогенеза российского законодательства рассматриваемой области общественных отношений. Учет истории развития отношений в сфере пересечения Государственной границы Российской Федерации вкрупне с современными тенденциями позволяет предположить, что факт незаконного пересечения границы еще на протяжении долгого периода будет оцениваться исключительно с позиций уголовного и административного законодательства. Взаимосвязь международно-правовых и национально-правовых аспектов понятия территориальной целостности и неприкосновенности государства определяет характер правонарушений в этой сфере как угрозу национальным и международным интересам, а следовательно, непреходящую актуальность проблемы, ее государственную значимость.

Однако соотнесение конкретного состава правонарушения с конкретным видом ответственности не является величиной перманентной, но зависит от позиции законодателя, обусловленной историческими условиями. Таким образом, праву присуще «своеобразное сочетание нормативности, с одной стороны, и динамизма — с другой»³⁸¹, и от законодателя требуется обеспечить разумное соотношение таких разнонаправленных понятий, как стабильность и изменчивость как права в целом, так и конкретной нормы в частности.

К вопросу об истории государственной службы. Материальное положение чиновничества в первой четверти XIX века

Ломизова Н.И., кандидат исторических наук, преподаватель Пензенского государственного политехнического колледжа

П.А. Зайончковский определяет чиновников как лиц, состоящих на государственной службе и имеющих классный чин³⁸². В понятие «чиновничество» он включает собственно чиновников, т. е. лиц, имеющих классный чин и состоящих на службе в государственных учреждениях, а также канцелярских служащих, занимающих аналогичное положение в правительственном аппарате и впоследствии получающих классный чин. Сюда же им включены и некоторые категории лиц, не состоящих на государственной службе. Это лица, занимавшие выборные должности в органах крестьянского самоуправления, члены городских органов внутреннего управления и служащие частных организаций (например, банков). Такой «подбор» П.А. Зайончковский склонен объяснить тем, что все эти категории так или иначе выполняли ряд государственных поручений, отправляя свои служебные обязанности³⁸³.

³⁸¹ Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. М., 1970.

³⁸² Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 3.

³⁸³ Там же. С. 4.

Особенно быстро бюрократия росла в период царствования Петра I, Александра I и Николая I. Общий рост числа чиновников в эти периоды был обусловлен курсом на европеизацию, взятым Петром I и продолженным его преемниками, что предполагало последовательное реформирование всех сфер жизни, требовало повышения роли государства и, значит, роста занятых в управлении.

При Александре I рост государственного аппарата был связан с министерской реформой 1802—1811 гг. Естественно, что должности во вновь созданных министерствах замещались в первую очередь служащими бывших коллегий, а в провинции какие-то кадровые изменения в органах местного управления были малозаметны³⁸⁴. В связи с этим назрела новая проблема: российское чиновничество, как столичное, так и губернское, оказалось безграмотным в сфере управленческой деятельности. Более того, довольно часто чиновники обнаруживали и низкий уровень общеобразовательной подготовки.

Л.Е. Шепелев одной из причин такого положения называет то, что расширение армии в начале XIX столетия отвлекло в ее ряды массу более образованной и материально обеспеченной дворянской молодежи³⁸⁵.

Обострение вопроса об образованности государственных служащих повлекло за собой появление 24 января 1803 г. «Правил народного просвещения». Однако благое начинание не принесло ожидаемых плодов. Поэтому вскоре появилось средство воздействия более радикальное — Указ Александра I Сенату «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники» от 6 августа 1809 г., составленный М.М. Сперанским. Этот Указ предусматривал, что чиновники при производстве в чины VIII класса (коллежский асессор) и V класса (статский советник) должны представлять свидетельство об окончании одного из российских университетов, «а в случае неимения оного» сдать специальной испытательной комиссии при каком-либо университете экзамены по русскому языку, одному иностранному, естественной, арифметике, геометрии, физике, всеобщей и русской истории, римскому, гражданскому и уголовному праву. За исключением правовых дисциплин, все названные не превышали по сложности уровня гимназического курса. Для производства в чин статского советника Указ, помимо экзамена, предусматривал и служебный ценз — не меньше 10 лет выслуги (из них в качестве советника прокурора, правителя канцелярии или начальника экспедиции не меньше 2 лет)³⁸⁶.

Названный Указ вызвал резкое недовольство чиновников всех уровней, и поэтому при его реализации правительство встретило некоторые затруднения.

После Отечественной войны и сокращения армии на гражданскую службу потянулись новые люди. Служение Отечеству стало модой, а проще говоря, стало модно носить мундир, числиться на службе и входить в число тех, кто может назвать себя представителем власти.

Однако гражданская служба для подавляющего большинства стала необходимым, подчас единственным, источником существования. Такая нужда в государственной службе имела простые причины. Во время войны множество небогатых помещиков стали жертвами интриг нечестных на руку соседей и родственников, отсудивших в свою пользу их небольшие имения. При этом, следует учесть, что финансовая ситуация в империи не позволяла рассчитывать на скорое жалование.

Достойная оплата труда чиновников была невозможна, и даже власти признавали это. Как результат — недовольство чиновников, малопродуктивная работа и взяточничество. Сами взяткодатели не считали зазорным «маленькое подношение» чиновнику, наоборот, в их глазах оно было естественным и справедливым вознаграждением за малооплачиваемый труд. Во множестве случаев взятка выплачивалась не за нарушение закона, а за следование ему и ускорение дела. Официального оправдания взятки не имели, но и «поймать за руку» никого не удавалось.

³⁸⁴ Марней Л.П. Министерская реформа 1802—1811 гг. в оценках современников // Весник Моск. ун-та. Серия 8. История. 2000. № 1. С. 69.

³⁸⁵ Шепелев Л.Е. Чиновный мир России. XVIII — начало XX вв. СПб., 2001. С. 113.

³⁸⁶ ПСЗРИ. Т. 30. № 23771.

Даже в столицах отмечались неудовлетворительная организация службы, низкая квалификация чиновников и моральная нечистоплотность многих из них, а уж в губерниях дело обстояло поистине ужасающе.

В июле 1816 г. министр внутренних дел О.П. Козодавлев обратился к Александру I с запиской, в которой сообщал о засилии в губернских присутственных местах служащих, из которых «самые лучшие... не удовлетворяли ожиданий правительства»³⁸⁷.

Самоволие, казнокрадство и взяточничество были явлением обычным. Автор записки предупреждал императора о том, что «лучшие люди уклоняться всемерно будут более и более от занятия мест, если правительство учреждениями своими не даст им свойственных способов действовать и не выведет служащих из настоящего нищенского их положения»³⁸⁸.

По сведениям О.П. Козодавлева, особенные трудности возникали при подборе кандидатов на многочисленные должности. Служба по выборным должностям вообще была большим вопросом для системы местного управления. В начале своего царствования Александр I предполагал широкое участие в местном управлении общественных сил. Но надежды императора не оправдались.

В губерниях отмечалось постоянное уклонение от службы по выборным должностям. Служба по выборам требовала большой затраты сил, но предлагала слишком малую отдачу.

Кроме того, Комитет министров неоднократно признавал, что распространение взяточничества объясняется незначительным содержанием чиновников даже штатных должностей, не обеспечивающим чинов местной администрации.

Губернаторы писали, что им просто некого определять на вакантные места в канцеляриях. Комитету против желания государя приходилось допускать определение на такие места лиц из податного звания, положенных в подушный оклад.

Вместо пересмотра штатов правительство предпочитало увеличивать отпускаемые губернским учреждениям суммы на 25—50 %. Таким образом, в 1820 г. вместо прежних (начала царствования) 3 800 000 руб. отпускалось уже 13 700 000 руб., что означало увеличение штатов вчетверо³⁸⁹. Но если пересчитать в серебряном эквиваленте, приходится признать, что увеличение это было чисто номинальным, поскольку при издании штатов один рубль ассигнациями равнялся $\frac{4}{5}$ рубля серебряного, и значит, чиновники получали серебром в 1820-е гг. столько же, сколько и в начале столетия. Цены же, при пересчете на серебро, непрерывно росли.

Комитет министров признал в принципе справедливым перевести штаты, исчисляемые в ассигнациях, на серебро, не уменьшая общей цифры отпускаемых ассигнований. Но ввиду того, что денег на это у Министерства финансов не нашлось, решено было отложить увеличение до 1822 г., тем более что можно было надеяться на повышение курса ассигнаций, и, «так как тогда такая прибавка будет весьма тягостна для государства»³⁹⁰, служащие чиновники получили бы уже чрезвычайно высокие оклады.

В свете последнего соображения было принято мнение государственного контролера: штаты перевести со временем на серебро, но жалование выдавать ассигнациями по курсу, а пока делать прибавки только в крайних случаях³⁹¹.

В 1823 г. В.П. Кочубей снова вошел в Комитет с докладом о повышении губернских штатов, сделав акцент на том, что «...известно, сколько жалование сделалось недостаточным, это — единственная причина жалкого положения наших присутственных мест», ввиду чего он предлагал ввести увеличенные штаты хотя бы с 1825 г. Министр финансов не согласился с этим предложением, указывая, что он

³⁸⁷ РГИА. Ф. 1284. Оп. 2. Д. 598. Л. 17.

³⁸⁸ Сборник исторических материалов, извлеченных из архива Первого отделения Собственного Его Императорского Величества канцелярии: в 16 вып. Вып. 7. СПб., 1895. С. 129.

³⁸⁹ Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 1. СПб., 1902. С. 465—466.

³⁹⁰ Середонин С.М. Указ. соч. С. 466.

³⁹¹ Протоколы заседаний Комитета министров от 3 августа и 16 ноября 1820 г. // Середонин С.М. Указ. соч. С. 320, 338.

постоянно должен бороться с дефицитом. Тогда председатель Департамента экономики князь Куракин подал особое мнение: теперь, когда преследуется сокращение по всем ведомствам, не время увеличивать штаты, следует отложить это до тех пор, пока министр финансов найдет удобное время. Однако предварительно следует выяснить основания, на которых штаты могут быть повышены. Так как лица, служащие по губернским учреждениям, исполняют обязанности правительственные, земские и судебные, то и увеличение содержания им должно идти от казны, из земских сборов и от производства судебных дел, как это делается везде в Европе.

При этом, министр финансов нашел нужным войти с предложением о необходимости улучшить положение служащих в казенных палатах и казначействах, потому что от неточности отчетов снижаются сами доходы, а расходы земские остаются без ревизии. Большинство членов Комитета сочло необходимым отложить дело до лучших времен, а относительно особых пошлин с судебных дел в пользу служащих судов большинство сомневалось в полезности их для правосудия. Министру юстиции прямо выразился, что такое решение откроет путь бесчисленным злоупотреблениям³⁹².

Таким образом, чиновники-служащие штатных мест губернской администрации вновь оказались предоставленными сами себе в деле поиска средств к существованию. Ничего решительного для исправления ситуации до самого конца царствования Александра I предпринято не было, да и позднее положение оставалось неблагоприятным.

По величине годового содержания, включавшего для классных чиновников средних и высших рангов жалованье (около 38 % всего содержания), столовые (около 37 %) и квартирные деньги (25 %), чиновники разных рангов примерно соотносились как 100 (канцеляристы) — 300 (XIV—IX классы) — 700 (VIII—V классы) — 4 300 (от IV класса). Содержание чиновников II—I классов назначалось по Высочайшему повелению.

Содержание канцеляристов примерно равнялось (с незначительными отклонениями в ту или иную сторону) заработку квалифицированного рабочего, содержание классных чиновников низшего звена превышало его в 2—3 раза, у чиновников средних классов обеспечивало уровень жизни «благородного человека» из образованного общества, а доход чиновников высших классов делал их по русским понятиям богатыми. В рассматриваемый период он равнялся доходу среднего или богатого помещика³⁹³.

Историко-правовые аспекты появления и развития воинских званий военнослужащих

Паталаха Я.Ю., старший лейтенант юстиции, адъюнкт кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Анализ исторической практики организации и функционирования института воинского звания военнослужащего, выявление его основных особенностей и противоречий представляют интерес для строительства современной системы прохождения военной службы, выбора оптимальной модели формирования и деятельности военнослужащих, позволяют оценить опыт прошлых лет и с учетом сегодняшних условий и требований использовать его рациональные элементы в качестве одного из источников создания эффективной системы воинских званий.

Серьезным вкладом в изучение вопросов, посвященных воинским званиям, явились работы таких исследователей, как Н.С. Голицын, П.А. Гейсман, Н.П. Михневич, А.А. Керсновский, А.Ф. Редигер³⁹⁴. В данных работах рассматриваются вопросы

³⁹² Протокол № 1880 // *Середонин С.М.* Указ. соч. Приложение А. С. 583.

³⁹³ Энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона. Т. 41. СПб., 1892. Приложение. С. 823.

Табл. 1.
³⁹⁴ См.: *Голицын Н.С.* Русская военная история: в 2 ч. СПб., 1877; *Гейсман П.А.* Краткий курс истории военного искусства в средние и новые века (VI—XVIII столетия). СПб., 1907; *Михневич Н.П.* История военного искусства с древнейших времен до начала девятнадцатого столетия. СПб., 1895; *Керсновский А.А.* История Русской армии: в 2 т. Смоленск, 2004; *Редигер А.Ф.* Комплектование и устройство вооруженных сил. СПб., 1900.

строительства и развития вооруженных сил, в том числе и воинских чинов русской армии.

Досоветский период характеризуется малочисленностью работ отечественных историков по данной проблематике. Практически единственной значительной работой о становлении и развитии системы воинских званий русской армии и флота является труд Н.П. Глиноецкого «Исторический опыт развития офицерских чинов и системы чинопроизводства в Русской армии»³⁹⁵. В данном труде впервые проводится анализ развития офицерских чинов со времен Петра I до царствования Александра III. Однако в работе недостаточно отражены вопросы развития системы нижних чинов, не сформировано четкое разграничение понятийного аппарата категорий «воинские чины» и «воинские звания».

В 1940 г. появляется первая работа, посвященная воинским чинам³⁹⁶. В статье С. Габаева и В. Афанасьева рассматриваются воинские чины царской армии. Эта работа на долгие годы оставалась практически единственной по истории дореволюционных чинов русской армии.

Следует отметить работу советского историка П.П. Ганичева³⁹⁷. Данный труд представляет собой краткий исторический очерк развития воинских званий в русской и Советской Армии. Ценность этой работы в том, что в ней впервые в виде отдельного справочника приведена большая часть существовавших воинских званий отечественной армии и флота.

Наибольший интерес в контексте рассматриваемой темы представляют две работы современных историков Л.Е. Шепелева и С.В. Волкова В работе Л.Е. Шепелева рассматривается история возникновения и развития в России системы сословных и должностных чинов и званий, история гражданских, военных и придворных мундиров, впервые в советской и современной литературе дается тщательный разбор понятия «чин». Работа С.В. Волкова посвящена истории и характеристике русского офицерского корпуса от середины XVII в. до начала XX в. В данном труде впервые в исторической ретроспективе рассмотрены вопросы статуса офицеров в русском обществе, подготовки и обучения русских офицеров, прохождения службы, социального облика, система офицерских чинов и чинопроизводство офицеров царской армии

В истории развития воинских званий можно выделить шесть основных этапов:

1. XV в. — начало XVIII в.
2. Начало XVIII в. — конец XIX в.
3. Конец XIX в. — 1917 г.
4. 1917—1945 гг.
5. 1945—1991 гг.
6. 1991 г. — настоящее время.

Рассмотрим их подробнее.

1. *XV в. — начало XVIII в.* Данный этап характеризуется появлением такого понятия, как «чин воинский», становлением системы чинов в воинских формированиях в указанный период времени. Следует отметить, что в этот период отсутствовала упорядоченная система воинских чинов, а вопросы их правовой регламентации не были должным образом урегулированы.

Появление воинских званий (или, как их называли ранее, чинов) относится к XV—XVI вв. и связано с зарождением и развитием постоянных армий.

В 1621 г. царь Михаил Федорович утвердил «Устав ратных пушечных и других дел, касающихся до военной науки», а в 1647 г. вышел устав «Учение и хитрость ратного строения пехотных людей». В основу как первого, так и второго были положены нормы, выработанные в результате сочетания зарубежного опыта с отечественным.

³⁹⁵ *Глиноецкий Н.П.* Исторический опыт развития офицерских чинов и системы чинопроизводства в Русской армии // Военный сб. 1887. № 4.

³⁹⁶ *Габаев С., Афанасьев В.* Воинские звания в царской армии // Военно-исторический журнал. 1940. № 9.

³⁹⁷ *Ганичев П.П.* Воинские звания. М., 1989.

В целом же военное законодательство данного периода характеризуется большим количеством отдельных «наказов» воеводам, полковникам, стрелецким головам и другим должностным лицам по самым различным сферам военной службы.

2. *Начало XVIII в. — конец XIX в.* Данный этап характеризуется появлением впервые и становлением единой системы воинских званий, ее развитием и преобразованием.

В конце XVII — начале XVIII вв. Петр I ввел единую систему воинских, гражданских и придворных чинов, которая была окончательно оформлена Уставом воинским 1716 г., Морским уставом 1720 г. и Табелью о рангах 1722 г.

С принятием Петром I Воинских артикулов 1715 г. и Воинского устава 1716 г. законодательно был закреплен «новый принцип «военного служения»: ратная служба теперь осуществлялась на регулярной основе, становилась службой не только Царю (и даже «не столько» Царю), а и Государству, Отечеству»³⁹⁸.

Система воинских званий в России в течение второго этапа развития претерпела заметные изменения лишь однажды: в период правления Павла I.

Так, за период с 1790 по 1799 гг. вместо употреблявшегося с середины XVIII в. чина «генерал-аншеф» восстановлены предусмотренные Табелью о рангах чины генералов от инфантерии и от кавалерии, а также введен чин генерала от артиллерии; чин генерал-поручика окончательно заменен чином генерал-лейтенанта; отменен существовавший почти 100 лет чин бригадира, относившийся к V классу; ликвидировано разделение майорского чина на премьер- и секунд-майора; капитан-поручик и секунд-ротмистр переименованы в штабс-капитана и штабс-ротмистра; в единую систему военных чинов включены офицерские чины казачьих войск.

3. *Конец XIX в. — 1917 г.* Данный период характеризуется принятием ряда законов, которые внесли некоторые изменения в существующую систему воинских званий.

В 1869 г. был принят закон, в котором определялось право всех строевых нижних чинов унтер-офицерского звания на производство в офицеры. Для этого требовалось: выслуга определенного срока в нижнем звании; представления начальства; выполнение представляемыми к производству определенных условий по научным и служебным занятиям. Ряд правовых документов законодательно закрепили условия для продвижения по службе наиболее талантливых офицеров³⁹⁹.

1 января 1874 г. был издан Указ о всеобщей воинской повинности, а в 1876 г. принят Устав о воинской повинности, согласно которым мужское население, без различия состояний, подлежало воинской повинности, армия пополнялась ежегодными наборами со всей империи (ст. I Устава). Указанные положения сохранились в принятом в 1912 г. новом Уставе о воинской повинности⁴⁰⁰.

С введением в 1874 г. всеобщей воинской повинности и сокращением сроков военной службы появилась необходимость оставлять на службе наиболее подготовленных нижних чинов, которые бы непосредственно занимались подготовкой призванных на военную службу солдат. Так в армии появились сверхсрочники, т. е. лица, оставшиеся на военной службе сверх установленных по воинской повинности сроков.

Особенностью рассматриваемого периода развития воинского звания являлось то, что существовала система титулования лиц, имеющих звания и чины, в том числе и военные. Под титулованием понималась установленная и закрепленная традициями и регламентом форма обращений к лицам, имевшим чины и звания. Данная система просуществовала вплоть до 1917 г.

4. *1917 — 1945 гг.* События Февральской буржуазно-демократической революции 1917 г. пошатнули и без того ослабленный войной статус армии. В связи с

этим в 1917—1918 гг. военная система дореволюционной России была упразднена и началось создание вооруженных сил Советского государства.

Процесс разрушения российской царской армии начался с выходом в свет приказа от 2 марта 1917 г. № 1, в котором было отменено титулование офицеров и узаконены в частях выборные солдатские комитеты.

В период Советской Армии действовал Декрет СНК «О выборном начале и об организации власти в армии» от 16 декабря 1917 г. Согласно данному акту вся полнота власти в пределах каждой воинской части и соединения принадлежала соответствующим солдатским комитетам и советам, а все командные должности от командира взвода до верховного главнокомандующего замещались по выборам. В данном Декрете можно выделить несколько важных изменений:

— все чины и звания в армии, начиная с ефрейторского и заканчивая генеральским, упразднились;

— все преимущества, связанные с прежними воинскими званиями отменялись;

— отменялись все титулования, в том числе связанные с наличием воинских званий;

— отменялись все ордена, а также знаки различия военнослужащих по воинским званиям;

— в связи с уничтожением офицерских воинских званий отменялись и все отдельные офицерские организации.

Таким образом, в результате преобразований к началу 1918 г. для всех военнослужащих установились единые воинские звания: в армии — солдат революционной армии, на флоте — моряк военного флота Российской Республики.

Анализируя же систему воинских званий, принятую в 1935 г., следует отметить, что в основу ее был положен проверенный многолетней практикой дореволюционной русской и многих иностранных армий принцип соответствия званий определенным штатным должностям, установившимся в Красной Армии и отвечающим типовой структуре ее соединений, частей и подразделений.

А к началу Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. система воинских званий в Красной Армии приобрела законченный вид.

Основные мероприятия по усовершенствованию и дальнейшему развитию системы воинских званий в период Великой Отечественной войны были следующие:

1. Введение гвардейских званий для личного состава гвардейских частей и соединений Красной Армии и Военно-Морского Флота.

2. Установление для военно-политического состава всех родов войск воинских званий, одинаковых со званиями командного состава, а также установление новых (унифицированных) воинских званий для начальствующего состава РККА и ВМФ.

3. Введение званий маршалов и Главных маршалов родов войск.

4. Установление звания «офицер Красной Армии (Военно-Морского Флота)» и категории военнослужащих — офицерский состав.

5. Установление высшего воинского звания «Генералиссимус Советского Союза».

Изменения в системе воинских званий, происшедшие в период войны, нашли отражение в Уставе внутренней службы 1946 г. В нем впервые после 1917 г. введены такие категории рядового состава, как солдаты и матросы. Подтверждено разделение офицерского состава на младших (от младшего лейтенанта до капитана) и старших (от майора до полковника) офицеров и отсутствует существовавшее ранее деление военнослужащих на командный и начальствующий состав. В отдельные группы выделены генералы и адмиралы, а также маршалы.

5. *1945—1991 гг.* В послевоенный период развития законодательства о порядке прохождения военной службы действовало большое количество нормативных правовых актов, регулировавших порядок прохождения военной службы отдельных категорий и составов военнослужащих.

Важным шагом на пути дальнейшей унификации системы воинских званий явились изменения, предусмотренные Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 ноября 1971 г. В Указе подчеркивалось, что эти изменения принимаются в целях введения единой системы воинских званий офицерского состава Вооруженных Сил

³⁹⁸ Хроника Российской Императорской армии. СПб., 1852. С. 213.

³⁹⁹ См.: Устав о военной повинности 1874 г.; приказ по военному ведомству от 3 января 1874 г. № 5 и др.

⁴⁰⁰ Кудашкин А.В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 67.

СССР. Этим же Указом с 1 января 1972 г. в Советской Армии, береговых частях и авиации ВМФ, пограничных и внутренних войсках введено воинское звание прапорщика, а на кораблях, судах, в береговых частях боевого обеспечения ВМФ и морских частях пограничных войск — мичмана.

В последующем, в связи со сближением профиля подготовки и характера службы командных и военно-технических кадров, сложились условия для отмены особых воинских званий инженерно-технического состава и унификации воинских званий офицеров технических служб с общевоинскими званиями, что в последующем и произошло.

6. 1991 г. — по настоящее время. В постсоветский период (после 1992 г.) действовал Закон Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе» от 11 февраля 1993 г. № 4455-1. Статья 35 данного Закона устанавливала, что военная служба — особый вид государственной службы граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, органах внешней разведки и федеральных органах государственной безопасности. При этом, в отличие от действующего военного законодательства императивно было установлено, что лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, не может проходить военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, органах внешней разведки и федеральных органах государственной безопасности.

В настоящее время действуют следующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы воинских званий военнослужащих: Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ и Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237.

На данном этапе происходит введение персональных воинских званий, в целом аналогичных воинским званиям Советской Армии послевоенного периода, которые существенно не изменились по настоящее время.

Таким образом, воинские звания, появившись в русской армии в конце XVI в., прошли длительный период своего развития. Какие-то звания упразднялись, видоизменялись или отменялись вовсе. В их развитии можно выделить шесть основных этапов, в течение которых происходили существенные преобразования как самих званий, так и их структуры, содержания, изменялись перечни и классификации. Это объяснялось целым рядом причин, к основным из которых можно отнести политические (революции, смены форм правления), исторические (какие-то воинские звания в процессе развития утрачивали свое прежнее значение), а также реформирование военной системы общества и государства.

К истории появления и развития уголовной ответственности за умышленное уничтожение или повреждение военного имущества

Хлупин А.О., судья военного суда (г. Москва)

Общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации, наставлениями, инструкциями, руководствами и приказами командиров (начальников) установлен порядок хранения, использования и применения различных видов оружия и военного имущества, который является составной частью воинского правопорядка и призван обеспечить поддержание военной техники, вооружения и других материально-технических средств в постоянной готовности к использованию при решении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации. Нарушение этого порядка способно не только повлечь снижение боеспособности частей и подразделений войск и сил флота, но и причинить иной реальный ущерб Вооруженным Силам Российской Федерации, окружающей среде, населению страны и экономике государства.

При проведении исследований проблем уголовной ответственности за преступления против порядка сбережения военного имущества необходимо обязательно учи-

тывать тот положительный исторический опыт, который был накоплен в процессе правотворческой и правоприменительной практики.

Так, впервые после Октябрьской революции 1917 г. об уголовной ответственности за преступления против порядка сбережения военного имущества было упомянуто в Декрете Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины «О введении в Украинской Советской Армии особых воинских трибуналов» от 11 декабря 1918 г., которым было установлено, что ведению ротного трибунала подлежат и уголовные дела «...о промотании и умышленной порче войскового имущества (мундирные и амуничные вещи), ценность которых не свыше трехсот рублей». При этом, дела о промотании и умышленной порче оружия подлежали ведению полковых трибуналов.

Инструкция революционным военным трибуналам фронтов и армий от 8 января 1919 г. расширила подсудность революционного военного трибунала армии, поручив его ведению следующие преступления, совершенные в пределах района, подчиненного революционному военному совету армии — «умышленная порча военных сооружений, железнодорожных мостов, линий, зданий, телеграфов, телефонов, всякого другого казенного имущества».

Декретом ВЦИК от 20 ноября 1919 г. было утверждено Положение о революционных военных трибуналах, согласно которому Ведомству Революционного Военного Трибунала армии подлежали уголовные дела о совершенных военнослужащими и военнопленными в районе, подчиненном Революционному Военному Совету данной армии, преступных деяниях контрреволюционного характера: а) умышленном уничтожении или повреждении железнодорожных линий, мостов и прочих окружений, а равно и телеграфных и телефонных линий и складов казенного имущества; б) присвоении, растрате или истреблении вверенного по службе имущества; в) умышленном уничтожении или повреждении специально военных сооружений; ж) похищении, умышленном повреждении и уничтожении предметов вооружения, обмундирования, снаряжения и всех прочих видов военного имущества, а равно промотании тех же предметов; з) явно небрежном хранении в складах тех же предметов.

Проведение военной реформы в Красной Армии вызвало необходимость принятия нового Положения о воинских преступлениях (1927), которое действовало вплоть до 1958 г. (до момента принятия Закона «Об уголовной ответственности за воинские преступления»). В Положении о воинских преступлениях (1927) данная норма подверглась существенным изменениям и детализации — «промотание, умышленное уничтожение или повреждение, нарушение правил хранения военного имущества» (ст. 14 Положения о воинских преступлениях). В этой редакции данная норма действовала и в период Великой Отечественной войны 1941—1945 гг.

Так, анализ диспозиции ст. 14 Положения о воинских преступлениях показывает, что в ней имелись в виду два непосредственных объекта посягательства: а) военное имущество; б) правила хранения этого имущества. Первый объект имелся в виду в тех случаях, когда посягательство совершено в форме промотания, уничтожения или повреждения имущества. Статья 14 Положения о воинских преступлениях дает перечень различных видов этого имущества: 1) предметы обмундирования и снаряжения (п. «а»); 2) холодное или огнестрельное оружие, патроны и средства передвижения (п. «в»). С учетом большого многообразия предметов военного имущества считалось, что перечень, приведенный в ст. 14 Положения о воинских преступлениях, является примерным, т. е. любой предмет военного имущества, выданный для личного пользования или для личного служебного употребления, мог быть объектом посягательства в форме промотания, уничтожения или повреждения. Второй объект имелся в виду в тех случаях, когда посягательство выразилось в форме нарушения правил хранения военного имущества, которое находилось в личном пользовании или служебном употреблении субъекта.

С объективной стороны ст. 14 Положения о воинских преступлениях различала три основные формы посягательства: а) промотание; б) уничтожение или повреждение; в) нарушение правил хранения. Уничтожение или повреждение предметов военного имущества состояло в совершении таких действий, которые делают пред-

мет полностью или частично негодным. При этом, с точки зрения последствий различие между уничтожением и повреждением состояло в том, что уничтоженное имущество не может быть восстановлено, в то время как поврежденное может быть исправлено. Возможны различные способы уничтожения или повреждения имущества. Однако для объективного состава данного преступления конкретный способ уничтожения или повреждения имущества был безразличен.

Субъектом данного вида преступлений мог быть военнослужащий (военнообязанный, призванный на учебные сборы) рядового или начальствующего состава.

При уничтожении или повреждении имущества необходимость умысла для наступления ответственности по ст. 14 Положения о воинских преступлениях видна из самого текста этой статьи. При этом, умысел должен быть направлен на уничтожение или повреждение имущества, т. е. он должен быть прямым. При неосторожности, если не были нарушены правила хранения, уничтожение или повреждение имущества не образует этого состава преступления.

Согласно примечанию к ст. 14 Положения о воинских преступлениях являлись соучастниками и, следовательно, несли ответственность по этой статье лица, принявшие предметы военного имущества, если этим лицам было известно, что эти предметы незаконно отчуждаются, закладываются либо передаются в пользование или на хранение. Соучастниками в этих случаях могут быть и лица, не состоящие на военной службе.

Закон «Об уголовной ответственности за воинские преступления» 1958 г. (далее — Закон) разделил ранее единый состав данного вида преступлений на два состава: 1) промотание или утрата военного имущества (ст. 14 Закона); 2) умышленное уничтожение или повреждение военного имущества (ст. 15 Закона).

Объектом данного вида преступления (ст. 15 Закона) являлся установленный порядок сбережения любого военного имущества, а не только тех предметов, которые выдаются в личное или служебное пользование. Под военным имуществом в смысле ст. 15 Закона понимался любой предмет, находившийся на балансе воинской части или учреждения (заведения), который мог использоваться непосредственно для ведения боевых действий либо для их обеспечения (оружие, боеприпасы, средства передвижения, военная техника и т. п.).

Объективная сторона преступления (ст. 15 Закона) выражалась в действиях, связанных с уничтожением либо повреждением военного имущества. При этом, уничтожение означало такую форму воздействия, при котором предмет истребляется и прекращает свое существование. Основным показателем уничтожения являлась невозможность восстановления предмета для использования его по своему назначению. В свою очередь, при повреждении предмет приводится в такое состояние, при котором он может быть восстановлен.

Субъективная сторона данного вида преступления (ст. 15 Закона) характеризовалась виной в форме прямого или косвенного умысла.

Субъектом преступления, предусмотренного ст. 15 Закона, мог быть любой военнослужащий, а также военнообязанный, призванный на сборы. Статья 15 Закона содержала квалифицированный состав преступления — наступление вследствие умышленного уничтожения или повреждения военного имущества тяжких последствий (п. «б» ст. 15 Закона).

УК РФ 1996 г. также предусмотрена ответственность за умышленное уничтожение или повреждение военного имущества (ст. 346), уничтожение или повреждение военного имущества по неосторожности (ст. 347), утрату военного имущества (ст. 348).

УК РФ 1996 г. внес значительные изменения в нормы права, устанавливающие ответственность за посяательства на порядок пользования военным имуществом и его хранения. Исключив из числа воинских преступлений промотание выданных в личное пользование военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, предметов обмундирования и снаряжения, названный Кодекс ввел ответственность за уничтожение или повреждение военного имущества по неосторожности.

Непосредственным объектом преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ, является порядок обращения с оружием, боеприпасами и предметами военной техники, обеспечивающий их готовность к использованию по назначению. Предметами преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ, являются только оружие, боеприпасы и предметы военной техники.

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ, выражается в уничтожении или повреждении оружия, боеприпасов или предметов военной техники. При этом, под уничтожением названных предметов преступления понимается приведение их путем действия или бездействия в полную непригодность. Под полной непригодностью военного имущества понимается невозможность восстановления его целостности из сохранившихся фрагментов. Поскольку степень разрушения имущества действием, направленным на его уничтожение, может быть различной, то в отдельных случаях уничтоженную вещь можно восстановить, но если затраты на ее восстановление превышают стоимость этой вещи, то это становится экономически нецелесообразным, и потому предмет считается уничтоженным.

Под повреждением военного имущества понимается частичное его приведение в негодность для использования по прямому назначению, которое дает возможность его восстановления без существенных затрат.

Способы повреждения и уничтожения военного имущества могут быть самыми разнообразными: механический, химический, путем поджога, взрыва, выбрасывания за борт корабля во время плавания на больших глубинах и т. п. Тот же результат может быть достигнут и путем бездействия, если на лице лежала обязанность устранить своим действием возникшую угрозу уничтожения или повреждения имущества. Например, на лице лежала обязанность поместить емкость со взрывчатым веществом в специальный контейнер в целях недопущения проникновения влаги во взрывчатое вещество. Лицо не выполняет этой обязанности в момент, когда пошел дождь, в целях уничтожения взрывчатого вещества.

Субъектом преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ, может быть любой военнослужащий, независимо от того, был ли вверен ему по службе предмет, который он уничтожил или повредил, или он случайно получил доступ к этому предмету, являлся ли уничтоженный или поврежденный предмет принадлежностью той части, в которой проходил службу виновный, или принадлежность предмета ему была неизвестна.

Обязательным признаком объективной стороны преступления является наличие *причинной связи* между действием или бездействием и наступившим уничтожением или повреждением имущества.

Субъективная сторона уничтожения и повреждения имущества в соответствии с прямым указанием в ст. 346 УК РФ характеризуется умыслом. Чаще всего это преступление совершается с прямым умыслом. Мотив совершения преступления может быть любой, кроме оказания помощи иностранному государству во враждебной деятельности в ущерб внешней безопасности Российской Федерации. В этом случае объектом деятельности становится внешняя безопасность государства, а содеянное квалифицируется только как государственная измена (ст. 275 УК РФ).

Преступление совершается с косвенным умыслом в тех случаях, когда лицо, сознавая опасность своего действия, предвидя возможность уничтожения или повреждения военного имущества, хотя и не желает наступления таких последствий, но сознательно допускает их наступление либо относится к их наступлению безразлично.

Случаи, когда военнослужащий похищает военное имущество, являющееся предметом преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ, и затем по разным причинам его уничтожает, образуют единое преступление против общественной безопасности. Если субъект преступления преследовал цель уничтожить военное имущество, но по обстоятельствам, от него независящим, только повредил его, то содеянное не подлежит квалификации как покушение на уничтожение военного имущества (ч. 3 ст. 30 и соответствующая часть ст. 346 УК РФ).

Статья 346 УК РФ уничтожение и повреждение военного имущества называет в качестве альтернативных признаков объективной стороны состава одного и того же преступления. Следовательно, для признания преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ, окончено достаточно хотя бы одного из альтернативных признаков. Рассматриваемым преступлением объективно причиняется вред, указанный в ч. 2 ст. 346 УК РФ. Однако характер общественной опасности данного вида преступления значительно ниже по сравнению с характером общественной опасности деяния, предусмотренного ч. 2 ст. 346 УК РФ. Такое различие в характере общественной опасности аналогичных по объективной стороне видов преступлений объясняется меньшей опасностью субъекта преступления, выражающейся в причинении того же вреда по неосторожности.

Законность в финансово-экономической деятельности органов военного управления

Направления совершенствования юридической личности военных учреждений

Бараненкова И.В., научный сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

В связи с планируемым принятием федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее также — Закон) с момента вступления Закона в силу правовое положение военных учреждений значительно изменится.

Так, в частности, в силу Закона станут (путем изменения типа) казенными учреждениями следующие федеральные бюджетные учреждения:

1) федеральные органы исполнительной власти (Минобороны России, МВД России, ФСБ России, ФСО России, СВР России и т. п.) и их территориальные органы;

2) управления объединений, управления соединений и воинских частей Вооруженных Сил Российской Федерации; органы управления внутренними войсками, соединений и воинских частей внутренних войск; учреждения Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации; учреждения Федеральной службы безопасности Российской Федерации; учреждения Федеральной службы охраны Российской Федерации.

Остальные учреждения (в том числе военные) останутся «бюджетными» по наименованию, но реально их правовое положение коренным образом изменится (порядок финансового обеспечения, правовой режим имущества, объем дееспособности, особенности ответственности и т. п.).

Основные особенности правового положения казенных учреждений будут определяться, прежде всего, ст. 161 БК РФ, а также ст.ст. 120, 296, 298 ГК РФ (с внесенными в них изменениями).

Согласно ст. 6 БК РФ казенным учреждением будет признаваться государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы (ст. 6 БК РФ). Фактически только казенные учреждения будут финансироваться по смете и (в отличие от бюджетных и автономных) могут быть распорядителями и получателями бюджетных средств, администраторами доходов бюджета.

Выполнение функций казенных учреждений будет обеспечиваться бюджетными ассигнованиями, включая денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников (в том числе военнослужащих и иных государственных служащих), что не предусмотрено для «бюджетных учреждений нового типа».

Из всех типов учреждений только казенные учреждения (в отличие от бюджетных и автономных) смогут выступать государственными (муниципальными) заказчиками при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Юридическая личность казенных учреждений будет во многом аналогична юридической личности бюджетных учреждений с такими особенностями, как право оперативного управления закрепленным за ними имуществом. Но, при этом, казенное учреждение отличается более строго ограниченной правосубъектностью.

В частности, имущество казенных учреждений по-прежнему надежно защищено от коммерческих рисков, так как отвечает по своим обязательствам только денежными средствами (имущество не может быть изъято по обязательствам). Но, при этом, если ранее собственник не имел права изымать денежные средства, полученные учреждением от разрешенной ему приносящей доходы деятельности, и приобретенное на эти средства имущество, а также имущество, полученное в порядке дарения, то теперь *собственник будет вправе изымать любое имущество казенного учреждения (включая денежные средства) и распорядиться им по своему усмотрению.*

Правомочия казенных учреждений по осуществлению приносящей доходы деятельности будут более ограничены, чем у бюджетных и автономных учреждений. Если в соответствии с учредительными документами казенному учреждению будет предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, будут зачисляться в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. Ранее предусмотренная ГК РФ норма о том, что указанные средства поступают в самостоятельное распоряжение учреждения, будет сохранена только в отношении частных, бюджетных и автономных учреждений.

Доходы от использования имущества казенных учреждений и платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства безвозмездных поступлений и от иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности о его исполнении будут включаться (после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах) в состав доходов бюджета, и пока законодательством не предусматривается направление даже части из этих средств на нужды самих казенных учреждений.

С учетом того что в проекте Закона не определен порядок использования указанных доходов и не указано, что само казенное учреждение получит возможность использования их для достижения своих целей, возникают серьезные опасения, что приносящая доходы деятельность казенных учреждений не только потеряет смысл, но и станет невозможной, так как остается неопределенной даже возможность выплаты казенным учреждением заработной платы работникам, принимающим участие в осуществлении деятельности, приносящей доходы.

В то же время в связи с недостаточностью планового финансирования значительная часть потребностей военных учреждений (в особенности образовательных и медицинских) финансируется в настоящее время за счет доходов от разрешенной законом и учредительными документами деятельности, приносящей доходы (ремонт зданий и помещений, закупка учебников, совершенствование учебной материально-технической базы и т. п. образовательных учреждений, медицинское обслуживание гражданского персонала, ветеранов и членов семей военнослужащих медицинскими учреждениями и т. д.). Лишение военных учреждений права использовать доходы от разрешенной деятельности в значительной степени затрунит их функционирование и потребует существенного увеличения объемов их финансирования.

В связи с изложенным предлагается крайне важным внести поправку в ст. 1 проекта Закона: *абз. 3 п. 2 ст. 298 ГК РФ после слов «бюджетной системы Российской Федерации» дополнить словами «и используются казенным учреждением в соответствии со сметой, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, которому оно подведомственно».*

В связи с изложенным следует отметить и то, что законодатель явно стремится перевести образовательные учреждения профессионального образования в режим «самофинансирования». Так, согласно ч. 3 ст. 7 проекта Закона не допускается включение в перечни казенных учреждений, а также создание казенных учреждений путем изменения типа следующих учреждений:

- 1) учреждений начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- 2) учреждений дополнительного образования взрослых;

3) учреждений дополнительного образования детей;

4) учреждений, у которых совокупный годовой объем внебюджетных средств, в том числе доходов от платных услуг и иной деятельности, составляет более 30 % от общего годового объема финансового обеспечения в течение последних трех лет осуществления ими деятельности, а в случае осуществления деятельности менее трех лет — в течение всего периода деятельности.

Таким образом, военные образовательные учреждения Минобороны России и внутренних войск МВД России не могут стать казенными (если только не будут рассматриваться для этих целей в качестве воинских частей). В отношении образовательных учреждений ФСБ России и ФСО России не представляется возможным сделать однозначный вывод о том, должны ли они стать казенными в силу закона (на основании п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона (как учреждения ФСБ России) или они вообще не могут быть казенными учреждениями в силу требований п. 1 ч. 3 ст. 7 Закона.

В связи с изложенным представляется целесообразным сохранить возможность изменения, при необходимости, типа военных учреждений, *дополнив абз. 1 ч. 3 ст. 7 проекта Закона после слов «типа следующих учреждений» словами «за исключением учреждений, указанных в пункте 2 части 1 настоящей статьи»*, для того, чтобы ограничения, предусмотренные ч. 3 ст. 7 проекта Закона не распространялись на военные учреждения.

Следует отметить и то, что гражданско-правовое положение казенных учреждений, в отличие от «бюджетных учреждений нового типа» (основные особенности правового положения которых будут определены ст. 9.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ в новой редакции), проектом Закона обозначены лишь фрагментарно ст.ст. 120, 296, 298 ГК РФ, рядом статей БК РФ. В частности, остаются неопределенными особенности создания, реорганизации, ликвидации, правомочия федеральных органов исполнительной власти, которым они подведомственны и много другое, что крайне важно для военных учреждений.

В связи с изложенным предлагается внести поправки в ст. 1 проекта Закона в части, касающейся внесения изменений в ГК РФ:

1) *дополнить п. 2 ст. 120 ГК РФ (в предлагаемой проектом Закона редакции) абз. 3 следующего содержания:*

«Решение о создании, реорганизации, ликвидации федерального казенного учреждения принимается федеральным органом исполнительной власти, которому оно подведомственно, если законом это не отнесено к полномочиям Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. После создания федерального казенного учреждения права учредителя передаются федеральному органу исполнительной власти, которому оно подведомственно» (аналогичные нормы могут быть установлены в отношении казенных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований);

2) *дополнить п. 1 ст. 296 ГК РФ (в предлагаемой проектом Закона редакции) абз. 2 следующего содержания:*

«Если иное не предусмотрено законом, от имени Российской Федерации *права собственника имущества казенного учреждения осуществляет федеральный орган исполнительной власти, которому оно подведомственно* в рамках компетенции, установленной актами, определяющими статус этого органа» (аналогичные нормы могут быть установлены в отношении казенных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований);

3) *дополнить п. 1 ст. 298 ГК РФ (в предлагаемой проектом Закона редакции) абз. 2 следующего содержания:*

«Федеральный орган исполнительной власти, которому подведомственно казенное учреждение вправе разрешить ему передачу закрепленного за ним имущества *в оперативное управление* или во временное безвозмездное пользование иным подведомственным указанному органу учреждению или унитарному предприятию» (аналогичные нормы могут быть установлены в отношении казенных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований);

4) дополнить п. 1 ст. 51 ГК РФ абз. 2 следующего содержания:

«Федеральное казенное учреждение подлежит государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти, которому оно подведомственно в порядке, установленном федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц с учетом требований настоящего Федерального закона. В течение пяти дней с момента государственной регистрации казенного учреждения сведения о его государственной регистрации, в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации, должны быть переданы органу, осуществляющему государственную регистрацию юридических лиц, для внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц» (аналогичные нормы могут быть установлены в отношении казенных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований);

5) дополнить п. 1 ст. 52 ГК РФ абз. 4 следующего содержания:

«Учредительным документом казенного учреждения является его устав, утверждаемый приказом федерального органа исполнительной власти, которому оно подведомственно. Федеральное казенное учреждение может действовать на основании общего положения о казенных учреждениях определенного вида, утверждаемого приказом федерального органа исполнительной власти, которому оно подведомственно»;

6) дополнить ГК РФ ст. 120.1. следующего содержания:

«Статья 120.1. Права федерального органа исполнительной власти, которому подведомственно казенное учреждение

1. Федеральный орган исполнительной власти в отношении подведомственных ему казенных учреждений:

1) принимает решение о создании казенного учреждения, если иное не установлено федеральными законами и указами Президента Российской Федерации;

2) определяет цели, предмет, виды деятельности казенного учреждения, а также дает согласие на участие казенного учреждения в ассоциациях и других объединениях некоммерческих организаций, иных юридических лицах;

3) утверждает устав казенного учреждения, вносит в него изменения, в том числе утверждает устав казенного учреждения в новой редакции;

4) утверждает общее положение о казенных учреждениях данного вида, если иное не установлено федеральными законами;

5) принимает решение о реорганизации или ликвидации казенного учреждения в порядке, установленном законодательством, назначает ликвидационную комиссию и утверждает ликвидационные балансы военного учреждения;

6) назначает на должность руководителя казенного учреждения, а если он не является военнослужащим, также заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы трудового права нормативными правовыми актами;

7) утверждает смету доходов и расходов, бухгалтерскую отчетность и отчеты казенного учреждения;

8) дает согласие, в случаях, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или учредительными документами казенного учреждения, на совершение соответствующих сделок;

9) осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего военному учреждению имущества;

10) создает филиалы и открывает представительства казенного учреждения, утверждает положения о них, прекращает их деятельность;

11) передает имущество, закрепленное на праве оперативного управления за подведомственным ему казенным учреждением другому казенному учреждению этого же ведомства, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, — учреждениям, входящим в состав других ведомств;

12) перераспределяет имущество, приобретенное им за счет средств, выделенных ему по смете, между казенными учреждениями;

13) утверждает структуру и штаты казенного учреждения;

14) имеет другие права и несет другие обязанности, определенные законодательством Российской Федерации.

2. Федеральный орган исполнительной власти, которому подведомственно казенное учреждение и его территориальные органы, вправе:

1) представлять в органах государственной власти, местного самоуправления, других организациях, защищать в суде интересы подведомственных ему казенных учреждений, включая неопределенный круг таких организаций;

2) обращаться в суд с исками о признании оспоримой сделки с имуществом подведомственного ему казенного учреждения недействительной, а также с требованием о применении последствий недействительности ничтожной сделки в случаях, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом;

3) истребовать имущество подведомственного ему казенного учреждения из чужого незаконного владения;

4) изымать излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество, закрепленное за казенным учреждением, для передачи этого имущества другому подведомственному ему учреждению.

3. Федеральный орган исполнительной власти, которому подведомственно казенное учреждение, вправе, в случаях и порядке, предусмотренных собственником имущества казенного учреждения, передавать установленные пунктом 1 настоящей статьи права своим территориальным органам».

Аналогичные нормы могут быть установлены в отношении казенных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Как вариант все шесть вышеуказанных пунктов поправок можно объединить в ст. 120.1 ГК РФ с названием «Казенные учреждения» и определить в этой статье особенности гражданско-правового положения федеральных казенных учреждений, казенных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

С учетом того что «превращение» большинства военных учреждений из бюджетных в казенные повлечет за собой ограничение их правоспособности, ужесточение правового режима имущества, четкое правовое регулирование позволит им более организованно и с минимальными потерями в финансово-экономической сфере перейти «на заранее подготовленные позиции» к «новому правовому облику».

Финансовое обеспечение войскового звена вооруженных сил зарубежных государств

*Волков А.Ю., профессор кафедры финансового обеспечения воинской части
Военной финансово-экономической академии, полковник; Трубкина Ю.Е.,
адыюнк Военной финансово-экономической академии, капитан*

Финансовое обеспечение вооруженных сил США

В структуре органов, образующих военно-финансовую службу вооруженных сил США, можно выделить следующие звенья:

- 1) финансовые органы центрального аппарата министерства обороны;
- 2) финансовые органы министерств видов вооруженных сил;
- 3) финансово-учетные отделы гарнизонов, баз, складов и других стационарных звеньев;
- 4) финансовые органы соединений и воинских частей.

Более подробно рассмотрим финансовые органы соединений и воинских частей. В США в частях уровня бригады, отдельного батальона финансовое хозяйство не развертывается. В них войсковое хозяйство создается облегченного типа, так как воинские части все необходимое получают в гарнизоне. На финансовом довольствии части американских войск находятся в финансово-учетных отделах гарнизонов. Командиры воинских частей (или другие должностные лица) получают необходимые денежные средства из финансово-учетного отдела гарнизона и перед ним же

отчитываются после расходования денежных средств путем представления первичных оправдательных документов. Выплата денежного довольствия и заработной платы производится также финансово-учетным отделом гарнизона⁴⁰¹.

В мирное время, в отдельных случаях, в воинских частях за счет штатной численности финансово-учетного отдела гарнизона назначаются казначеи — уполномоченные. Выделение этих лиц предусмотрено, если воинская часть ввиду удаленной дислокации не может обеспечиваться непосредственно финансово-учетным отделом гарнизона или же стационарные учреждения находятся на удалении от своего финансового органа, а по объему работы там не может быть организован самостоятельный финансовый отдел. Казначеи — уполномоченные организуют свою работу по авансовой системе и могут быть двух видов:

— класса «А» — назначаются в частях, где объем работы невелик и отчет перед финансово-учетным отделом гарнизона об израсходовании полученных денег происходит ежедневно, причем их деятельность ограничивается только расходованием наличных средств;

— класса «Б» — отчитываются в израсходовании денег раз в месяц и могут иметь небольшой штат для выполнения своих обязанностей.

В штатах соединений предусмотрены и финансовые отделы, которые не функционируют в мирное время. Они имеют меньший штат и более простую организацию, так как в полевых условиях не ведется балансовый учет имущества, техники и вооружения, а вся их работа сводится к начислению и выдаче денежного довольствия и оплате расходных документов.

На случай применения войск на театрах военных действий (ТВД) работа финансовых органов организуется несколько иначе. Для структуры финансовых органов, образующих финансовую службу группировки войск США на ТВД, характерно наличие следующих звеньев⁴⁰²:

— *управление финансового обеспечения группировки войск на ТВД (УФО)* — руководит финансовым обеспечением всех войск на ТВД и, по расчетам, обеспечивает 5—6 армейских корпусов (20—25 дивизий). УФО формируется как самостоятельная воинская часть во главе с офицером финансовой службы. Он подчиняется начальнику контрольно-финансовой службы — помощнику начальника штаба войск на ТВД. Управление финансового обеспечения группировки войск на ТВД руководит деятельностью районных центров финансового обеспечения (РЦФО), предназначенных для финансового обеспечения воинских частей и учреждений, которые прибывают на ТВД и располагаются в тыловых районах. Остальные РЦФО — для обеспечения частей и соединений, находящихся в боевых порядках — передаются под непосредственное руководство корпусным финансовым центрам (КФЦ). Но если численность группировки войск на ТВД невелика, то УФО может взять на себя руководство всеми РЦФО;

— *корпусной финансовый центр* — не является обязательным элементом системы финансового обеспечения, формируется при наличии большой численности (удаленности войск) и невозможности, в силу этих причин, УФО руководить РЦФО на ТВД. Начальником КФЦ назначается офицер финансовой службы, оперативно подчиненный начальнику тыла корпуса. КФЦ организует финансовое обеспечение всех воинских частей армейского корпуса (в том числе и приданных) в полосе его действий и руководит деятельностью подчиненных РЦФО и подвижных выплатных групп;

— *районный центр финансового обеспечения (РЦФО)* — в полосе действий группировки войск на ТВД каждому РЦФО устанавливается район, в границах которого он и организует финансовое обеспечение всех воинских частей, вне зависимости от ведомственной принадлежности. РЦФО обслуживает примерно 20 тыс. человек, что соответствует численности дивизии США с приданными под-

разделениями обеспечения и усиления. Непосредственное финансовое обеспечение соединений и воинских частей, находящихся в его зоне ответственности, РЦФО осуществляет через подвижные выплатные группы (ПВГ), функционирует уже в мирное время и доразвертывается с началом боевых действий, имея месячный запас наличности. Охрана, укрытие и продовольственное снабжение РЦФО возлагаются на соединения и воинские части, которые обслуживаются данным РЦФО. Оно координирует свои действия с КФЦ (если ему подчиняется) и с дивизионными финансовыми отделами;

— *дивизионный финансовый отдел (ДФО)* — формируется в виде небольшой самостоятельной секции в штабе дивизии. Включает в себя: начальника (офицер), помощника (сержант) и писаря — делопроизводителя (сержант). ДФО выполняет следующие функции: информирует КФЦ (РЦФО) о расположении воинских частей в границах дивизии (для координации работы подвижных выплатных групп); подает заявки в КФЦ (РЦФО) на финансовое обеспечение воинских частей; организует охрану, укрытие и материальное обеспечение прибывающих в дивизию подвижных выплатных групп; руководит деятельностью казначеев в воинских частях. Однако РЦФО и ПВГ, действующие в полосе ответственности дивизии, ее финансовому отделу не подчиняются.

— *подвижная выплатная группа (ПВГ)* — подчиняется соответствующему РЦФО и рассчитана на обеспечение 3 300 человек (т. е. в одном РЦФО примерно шесть ПВГ). Штатная численность ПВГ пять человек — начальник, три помощника и казначей. Финансирование войск на ТВД через подвижные выплатные группы осуществляется уже в мирное время, а разносторонняя подготовка сотрудников ПВГ обеспечивает их взаимозаменяемость. Вне выездов в войска ПВГ базируются в РЦФО, к которому они приписаны, и туда же возвращаются после выполнения задач. Работа ведется путем выезда на период остановки войск в дивизионный тыл, где происходит сбор необходимых данных для финансовых операций, выплачивается часть денежного довольствия наличными деньгами, оформляются операции на безналичное перечисление средств, обрабатываются документы для представления в РЦФО.

Финансовое обеспечение вооруженных сил Германии⁴⁰³

Для вооруженных сил Германии характерным является наличие самостоятельных хозяйственно-административных учреждений во всех звеньях ведения войскового хозяйства: в центре, в округах и гарнизонах. В центре финансовыми вопросами занимается подчиненный непосредственно министру обороны специальный орган — финансовый отдел министерства обороны. Данный отдел отвечает за составление и исполнение сметы бундесвера, а также за организацию и осуществление финансового контроля. В свою очередь, вопросами денежного довольствия и пенсионным обеспечением военнослужащих занимается кадровый орган. Расходованием денежных средств, выделяемых на все централизованные поставки, занимается центральное управление закупок.

В войсках финансовое хозяйство создается начиная с роты (батареи). Казначей роты получает аванс наличных денег в батальоне и ежедневно отчитывается в расходовании денежных средств перед финансовой службой батальона.

Финансовое обеспечение батальона также строится по авансовой системе. Батальон имеет самостоятельное финансовое хозяйство, в нем финансовыми вопросами занимаются два человека: начальник финансовой службы и казначей. Казначей батальона получает в гарнизонной кассе аванс наличных денег на текущие расходы батальона для выдачи авансов ротам.

Финансирование воинских частей производится по месячным заявкам начальника финансового довольствия, к составлению которых привлекаются начальники служб. Заявки воинских частей высылаются в гарнизонную администрацию, которая суммирует эти заявки, прибавляет к ним потребность хозяйственно-административных

⁴⁰¹ Приходченко А.А. Финансовое обеспечение вооруженных сил США // Экономика и финансы. 2005. № 7.

⁴⁰² Терентьев И.В. Особенности и проблемы финансового обеспечения группировок российских войск в локальных конфликтах: моногр. Ярославль, 2005.

⁴⁰³ Федчишин Ю.И. Организация финансового обеспечения в Вооруженных Силах: проблемы теории и практики: науч. изд. Ярославль, 2004.

органов гарнизона, составляет сводную заявку и представляет ее в хозяйственно-административное управление округа.

Необходимо отметить, что существует еще финансовая служба соединения, главная задача которой — своевременное составление годовой сметы. После утверждения сметы финансовая служба соединения распределяет ассигнования между воинскими частями, ведет учет их годовых назначений, а получив квартальные сведения от воинских частей о фактическом расходовании денежных средств, устанавливает правильность использования ассигнований.

Однако, не проверяя расходные документы воинских частей, финансовая служба соединения ведет лишь наблюдение за расходованием денежных средств, причем довольно поверхностное, поскольку контролирует расходование средств только по донесениям воинских частей. Основные права по контролю использования денежных средств воинскими частями предоставлены гарнизонным кассам.

Финансовое обеспечение вооруженных сил Великобритании⁴⁰⁴

Органом высшего военного управления является министерство обороны, которое непосредственно несет ответственность за состояние вооруженных сил и их боевую готовность.

Министр обороны Великобритании назначается из числа гражданских лиц. Он несет непосредственную ответственность перед правительством за состояние вооруженных сил и их обеспеченность всеми видами ресурсов, в том числе и финансовыми.

Министр обороны имеет постоянного заместителя, на которого возложена ответственность за финансовое обеспечение вооруженных сил.

В каждом из видов вооруженных сил имеются свои финансовые управления, начальники которых подчинены заместителям министров видов вооруженных сил по МТО (также гражданским лицам), а по специальным вопросам подчинены постоянно заместителю министра обороны.

В вооруженных силах Великобритании финансовая деятельность отделена от чисто военной сферы. Поэтому финансовое обслуживание непосредственно войск возложено на специальную казначейскую службу, которая хотя и подчинена в центре финансовым управлениям министерства обороны и видов вооруженных сил, но в войсках имеет самостоятельную разветвленную систему своих органов. Личный состав казначейской службы частично комплектуется из числа гражданских лиц, имеющих опыт работы в банках и коммерческих предприятиях.

В штатах соединений, воинских частей и учреждений не предусмотрено типового финансового органа. Все должности финансовых работников входят в штат казначейского корпуса. Командованию объединений (например, командованию сухопутных войск в метрополии или в Европе) для организации финансового обеспечения войск выделяется соответствующее количество работников казначейского корпуса с назначением начальника казначейской службы этого формирования. Звенья казначейской службы разворачиваются в армии, корпусе, бригаде, в стационарных организациях и учреждениях (склады и т. п.). Для финансового обеспечения воинских частей и подразделений, не входящих в ту или иную бригаду, казначейские отделения создаются в гарнизонах. Формирование органов казначейской службы в войсках оформляется приказом командующего объединением.

Для финансирования воинских подразделений и организаций, не входящих в состав этих формирований, казначейские отделения создаются в гарнизонах. Финансовое обеспечение воинских частей производится, как правило, по авансовой системе, при которой ведение необходимых финансовых операций поручается одному из офицеров части. При этом, отпадает необходимость в выделении в штатах соединений, частей и учреждений самостоятельных финансовых органов.

В вооруженных силах Великобритании признано нецелесообразным создавать финансовое хозяйство в батальонах и полках бригад. Их финансовое обеспечение производится по авансовой системе, когда одному из офицеров, обычно квартирмей-

⁴⁰⁴ Ермаков С.М., Тиванов В.В. Финансы вооруженных сил капиталистических государств. М., 1975. С. 28.

стеру части, поручается ведение необходимых финансовых операций. Авансодержателю за дополнительную работу устанавливается добавочное вознаграждение, размер которого зависит от объема выполняемых функций. Самостоятельный финансовый орган в воинских частях открывается только в том случае, если из-за отдаленной дислокации они не могут быть обеспечены казначейскими отделениями бригад или гарнизонов. В этом случае воинским частям для ведения финансового хозяйства выделяются казначеи.

Таким образом, каждое государство выстраивает систему финансового обеспечения войск сообразно финансовой системе страны, но учитывая особенности военной сферы деятельности, а для обеспечения войск на ТВД используются следующие принципы:

- применение однотипной системы финансового обеспечения как на территории страны, так и на ТВД;

- создание условий для функционирования созданной системы финансирования войск на ТВД в любых условиях обстановки;

- построение финансовых органов по принципу свободного маневрирования структурными звеньями в зависимости от специфики решаемых войсками задач при сохранении базовой структуры.

По нашему мнению, наиболее приспособленной к условиям казначейского исполнения бюджета является система финансового обеспечения войск Великобритании, но для введения аналогичной ей системы в России еще пока нет условий, что обусловлено процессами трансформации структуры Вооруженных Сил Российской Федерации и созданием их нового облика.

Ресурсное обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации как фактор оборонной безопасности государства

Горева О.Е., адъюнкт Военной финансово-экономической академии (г. Ярославль), старший лейтенант

Обеспечение оборонной безопасности является важнейшей функцией государства. Как специфическое направление государственной политики экономическое обеспечение оборонной безопасности охватывает систему отношений между хозяйствующими объектами по удовлетворению военно-экономических потребностей, наиболее рациональному использованию имеющихся ресурсов различного рода, экономического, научно-технического и производственного потенциалов в оборонных интересах. Поэтому исследование проблем ресурсного обеспечения оборонной безопасности является актуальной научной задачей.

С изменением структуры и конфигурации угроз безопасности, их интенсивности и направлений в конце XX — начале XXI вв. изменяется и усложняется структура могущества государства. При этом, наряду с другими структурными элементами могущества, особое значение приобретает экономическая составляющая обеспечения оборонной безопасности, которую следует рассматривать с двух сторон: как условия и фактор национальной безопасности, с одной стороны, и как основу непосредственно военной мощи и оборонной безопасности — с другой.

При разработке конкретных задач ресурсного обеспечения оборонной безопасности одним из исходных моментов является разработка ее показателей. Обобщая различные точки зрения специалистов⁴⁰⁵, можно сделать вывод, что система таких показателей должна включать:

⁴⁰⁵ См., напр.: Воробьев В.В. Финансово-экономическое обеспечение оборонной безопасности России: проблемы и пути решения. СПб., 2003. С. 251—285; Николаев А.И. Военный бюджет 2002 года // Военно-экономический вестник. 2002. № 2. С. 7; Корсунь В.П., Токарев Д.А. К вопросу о показателях оценки оборонной безопасности России // Военная мысль. 2003. № 4. С. 51; Бажанов В.А., Цирулис К.Н. Экономика военной реформы // ЭКО. 2004. № 12. С. 16 и др.

1. Показатели ресурсного обеспечения оборонной безопасности государства: уровень технической оснащенности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в настоящее время и в перспективе; степень обеспеченности силового компонента военной организации государства различными видами ресурсов; степень обеспеченности бюджетными ассигнованиями мероприятий по развитию военной организации государства, планируемая по годам планового (программного) периода и фактически достигнутая в каждом завершившемся году.

2. Показатели обеспечения структурных звеньев военной экономики: уровень оперативного оборудования территории страны; уровень реализуемости проектов Государственной программы вооружения (ГПВ) и государственного оборонного заказа; степень отклонения фактических объемов инвестиций в оборонно-промышленный комплекс и другие отрасли экономики в интересах обеспечения военных нужд из всех источников финансирования; степень отклонения объемов финансового обеспечения мобилизационной подготовки экономики.

Для отражения социально-экономических и социально-психологических аспектов человеческого и социального потенциалов, также являющихся существенными факторами оборонной безопасности, требующими соответствующего ресурсного обеспечения, данную систему следует дополнить группой показателей.

3. Военно-социальный компонент оборонной безопасности:

- уровень удовлетворения социально-экономических потребностей военнослужащих, уровень и качество их жизни;
- уровень социального самоутверждения военнослужащих и их морально-психологическое самочувствие;
- эффективность использования человеческого капитала в сфере обороны, в том числе: уровень подготовки кадров, кадровой обеспеченности всех компонентов военной организации; уровень использования интеллектуального потенциала кадров в сфере обеспечения обороны страны.

Анализ практики ресурсного обеспечения оборонной безопасности Российского государства, в первую очередь финансово-экономического, свидетельствует о том, что за последнее десятилетие его существенного улучшения не произошло: доля расходов по статье «Национальная оборона» ниже предложенного Советом Безопасности в решении от 11 августа 2000 г. уровня даже в условиях стабильного экономического роста (в 2003 г. — 2,68 % от ВВП вместо 2,84 %, в 2004 г. — 2,58 % вместо 3,01 %, в 2005 г. — 2,84 % вместо 3,14 %, в 2006—2008 гг. — тенденция менее 3 % сохраняется); структура расходов военного бюджета в 2009 г. остается деформированной (60 % — содержание Вооруженных Сил, 40 % — развитие), что явно не обеспечивает выход на соответствующие показатели военно-экономической безопасности, и только к 2011 г. планируется структуру расходов довести до уровня 50 % на 50 %. В 2008 г. гособоронзаказ увеличен почти в два раза по сравнению с 2005 г., тем не менее, в полной мере обеспечить потребности армии и флота в современной технике и вооружении удастся еще не скоро⁴⁰⁶.

Достижение приемлемого уровня показателей оборонной безопасности непосредственно связано с оптимизацией процесса ресурсного обеспечения войск и сил флота, всех элементов военной экономики, четкого выполнения требований сегодняшнего этапа военного строительства в России.

Поэтапное осуществление ресурсного обеспечения в силу специфики решаемых задач включает:

- 1) обоснование потребностей в ресурсах, ресурсное планирование;
- 2) организацию доведения утвержденных объемов ресурсов до их потребителей (т. е. системы финансирования);
- 3) конечное использование (потребление) оборонных ресурсов в войсках и на флотах (см. рисунок 1).

⁴⁰⁶ См.: Бюджет прорыва // Красная звезда. 2008. 30 дек.; Гаврилов Ю. Бухгалтерия безопасности // Рос. газ. 2008. 29 нояб.

Таким образом, управление ресурсным обеспечением на каждом этапе в зависимости от их особенностей должно предполагать соответствующие инструменты и методический аппарат.

При этом, следует заметить, что наиболее «узкими местами», исходя из практики финансово-хозяйственной деятельности, являются второй и третий этапы. Именно на этих этапах организации ресурсного обеспечения наиболее вероятны сбои, возможны наибольшие потери, серьезно отражающиеся на устойчивости системы и ее эффективности.

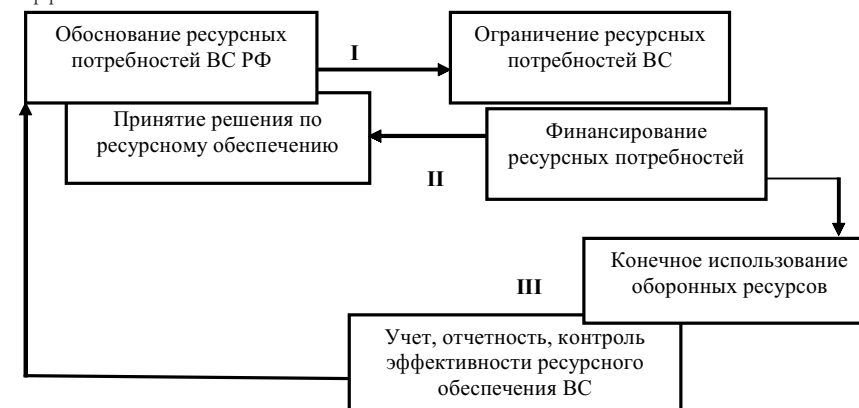


Рисунок 1. Структура процесса ресурсного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации

Ресурсное обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, если рассматривать его в функциональном отношении, является своего рода подсистемой военной экономики, от устойчивости и результативности которой зависят устойчивость⁴⁰⁷ и выходные параметры Вооруженных Сил в целом.

Под устойчивостью функционирования ресурсного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации как некоторой сложной динамической организационной системы мы понимаем ее способность выполнять свои основные функции и сохранять определяющие параметры в некоторых установленных пределах при воздействии различающихся параметров возмущающих факторов как случайного, так и неслучайного (планового) характера.

Процесс финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации, а также вопросы конечного использования (потребления) ресурсов в войсках и его результативность нуждаются в более глубокой проработке, поскольку именно здесь проявляется действительная устойчивость и конечная эффективность всей системы обеспечения.

На концептуальном уровне процесс финансирования состоит из двух основных этапов (рисунок 2):

1. Распределение финансовых средств по решаемым задачам.
2. Получение финансовых средств от вышестоящего распорядителя.

Исходя из вышесказанного объект финансирования, с одной стороны, является получателем финансовых средств, а с другой — их распорядителем. Поэтому, говоря о показателях, характеризующих процесс финансирования, следует их разделить на две группы: надсистемные показатели и внутрисистемные показатели.

⁴⁰⁷ См.: Воронов А.А. Устойчивость, управляемость, наблюдаемость. М., 1979. С. 20—31; Салль Ж. ла, Лефшец С. Исследование устойчивости прямым методом Ляпунова. М., 1964. С. 9—10; Опорной В.М., Гафт М.Г. Методологии решения дискретных многокритериальных задач // Многокритериальные задачи принятия решений. М., 1978. С. 14—46.



Рисунок 2. Этапы процесса финансирования

К надсистемным показателям, на наш взгляд, следует отнести показатель *полноты (обеспеченности)* финансирования и показатель *своевременности (ритмичности)* финансирования. Данные показатели характеризуют потенциальную возможность объекта финансирования выполнить функциональные задачи с заданным качеством и в установленный срок.

После получения финансовых средств от вышестоящего распорядителя рассматриваемый объект финансирования приобретает статус распорядителя полученного объема финансовых средств по внутрисистемным задачам. На данном этапе процесс финансирования непосредственно связан с решением функциональных задач. Отсюда смещаются акценты в управлении денежными потоками, так как они ориентированы непосредственно на результат, что имеет место при программно-целевом подходе. Поэтому, наряду с вышеупомянутыми показателями полноты и своевременности финансирования, характеризующими «физические» свойства управляемого денежного потока, следует ввести показатели, характеризующие процесс финансирования с точки зрения достижения конечного результата. Эта группа показателей может существенно меняться в зависимости от решаемых функциональных задач. Вместе с тем, часть показателей обладает достаточной общностью и имеет место в большинстве систем организационного типа. К таким показателям следует отнести:

- уровень (степень) целевого использования финансовых средств;
- степень соответствия качества приобретенных материальных ресурсов заданному (требуемому) уровню качества;
- степень соответствия квалификации привлеченных для выполнения функциональных задач людских ресурсов заданному (требуемому) уровню квалификации.

Кроме того, важнейшими факторами поддержания устойчивости ресурсного обеспечения и повышения ресурсообеспеченности Вооруженных Сил Российской Федерации могли бы выступать дополнительные источники финансирования оборонных потребностей по следующим направлениям: введение военного налога, создание внебюджетных (эмиральных) фондов, мобилизация внутренних источников внебюджетных средств в Вооруженных Силах.

В качестве вывода можно сказать, что для эффективного обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации ресурсами необходимо решить следующие задачи:

- 1) дальнейшая разработка теоретико-методологической структуры ресурсного обеспечения войск;
- 2) проведение анализа и выявление тенденций в развитии системы ресурсного обеспечения войск;
- 3) изучение источников финансирования ресурсных потребностей войск и совершенствование функциональной структуры финансово-экономического механизма ресурсного обеспечения войск;
- 4) оценка функционирования финансово-экономического механизма и выявление проблем и противоречий в развитии системы ресурсного обеспечения войск;

- 5) оценка существующих подходов к определению потребности войск в ресурсах и выработка подходов и методов прогнозирования в задачах ресурсного обеспечения войск;
- 6) разработка расширенной системы ресурсных показателей, способов их оценки и моделирование боевых действий войск;
- 7) разработка модифицированной модели ресурсного обеспечения войск;
- 8) развитие нормативно-правовой базы ресурсного обеспечения войск и совершенствование межведомственной унифицированной системы тылового обеспечения войск;
- 9) обоснование необходимости программно-целевого планирования ресурсного обеспечения территориальной (трансграничной) безопасности Российской Федерации.

Правовые особенности поставки товаров для государственных оборонных нужд

Зданович Ю.А., старший офицер штаба тыла МВО, подполковник юстиции

На протяжении последних лет Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации уделяют большое внимание развитию Вооруженных Сил страны, их материально-техническому оснащению и обеспечению.

Соответственно из года в год увеличиваются и расходы бюджета на финансирование обороноспособности страны.

Государственная программа поставок товаров для государственных оборонных нужд реализуется через государственные оборонные заказы и контрактную систему.

Организация закупок и поставок продукции для государственных оборонных нужд осуществляется посредством формирования, размещения и исполнения на контрактной основе государственного оборонного заказа.

Государственный контракт — это юридическая основа для поставки товаров для государственных нужд. Он является одной из разновидностей договора купли-продажи и выделяется в законодательстве в отдельный правовой институт.

В сложившейся системе поставок товаров для государственных оборонных нужд определились следующие особенности.

Первая особенность заключается в том, что поставки товаров для государственных оборонных нужд регулируются, прежде всего, специальным законодательством, которое вносит экономическую и правовую определенность в отношения между производителями и потребителями, поставщиками и покупателями товаров.

Отношения по поставке для государственных нужд регулируются правилами ГК РФ об этом виде поставки, а также общими положениями о поставке, если правилами о поставке для государственных нужд содержащимися в ст.ст. 525—534 ГК РФ и в других законах, не установлено иное.

Помимо ГК РФ, указанные отношения регулируются специальными законами о поставке товаров для государственных нужд: Федеральный закон «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» от 2 декабря 1994 г.; Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13 декабря 1994 г. (в редакции от 17 марта 1997 г.); Федеральный закон «О государственном материальном резерве» от 29 декабря 1994 г.; Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» от 27 декабря 1995 г.; Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г.

«Иерархия» перечисленных актов устанавливается в п. 2 ст. 525 ГК РФ. Первая его часть предусматривает, что к соответствующим отношениям должны применяться правила о договоре поставки, если иное не предусмотрено данным Кодексом. А вторая часть устанавливает, что к отношениям по поводу поставки товаров для государственных нужд субсидиарно применяются законы о поставке товаров для государственных нужд.

Коль скоро ГК РФ, во-первых, рассматривает нормы о поставке для государственных нужд как специальные, а во-вторых, в специальную норму о данном виде договора помещает отсылку к закону, такой закон и все включенные в него нормы приравниваются к специальным нормам ГК РФ, посвященным тому же виду договора. Исходя из изложенного, очевидно, следует, что общие положения о поставке применяются к поставке для государственных нужд, если правилами о поставке для государственных нужд, содержащимися в ст.ст. 525—534 ГК РФ и в других законах, не установлено иное.

Согласно Федеральному закону «О государственном материальном резерве» поставки материальных ценностей в государственный резерв являются поставками продукции для федеральных государственных нужд. Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» устанавливает, что поставки продукции по оборонному заказу являются одним из видов поставок продукции для федеральных государственных нужд.

Регулирование государственных закупок не исчерпывается специальными законами. В ряде федеральных законов, посвященных иным вопросам, также затрагиваются те или иные аспекты поставок для государственных нужд. Так, Федеральный закон «О военном положении» предусматривает организацию производства продукции для государственных нужд в условиях военного положения Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти.

Выражением строгой подзаконности правового регулирования в сфере поставок для государственных нужд служит норма о праве Правительства Российской Федерации принимать соответствующие нормативные правовые акты. Легальным императивным основанием служит положение «в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о размещении заказов». Это гарантирует стабильность законодательного регулирования и ограничение сферы правотворчества Правительства Российской Федерации рамками норм закона. Их игнорирование недопустимо.

Правительство Российской Федерации систематически совершенствует механизм правового обеспечения в данной сфере, принимая необходимые решения (посредством издания постановлений и распоряжений).

Следующей особенностью поставок товаров для государственных оборонных нужд являются цели таких поставок.

Необходимо отметить, что законодатель четко определяет цели поставок продукции для федеральных государственных нужд, в числе которых поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности.

Другой особенностью поставок товаров для государственных оборонных нужд является то, что распределительная система заменяется системой государственных закупок и осуществляется на контрактной основе.

По государственному контракту на поставку товаров для государственных нужд поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному заказчику либо по его указанию иному лицу, а государственный заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров. Государственный контракт и договор поставки для государственных нужд, как следует из п. 5 ст. 454 и п. 2 ст. 525 ГК РФ, являясь видом договора купли-продажи и разновидностью договора поставки (подвид поставки), так как товары покупаются не для личного, семейного, домашнего потребления. От договора поставки как такового они отличаются целью продажи и приобретения товаров (государственные нужды) и участием в поставках государственных органов — государственных заказчиков либо по их указанию иных лиц. При этом, государственные потребности обеспечиваются за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации. Государственным контрактом этот договор именуется потому, что одной из его сторон выступает государственный заказчик, размещающий заказы на товары для государственных нужд.

Государственным заказчиком может выступать федеральный орган исполнительной власти и орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, опре-

деленные органами власти федеральное казенное предприятие или государственное учреждение и иные коммерческие и некоммерческие организации независимо от форм собственности и их организационно-правовых форм. Функции государственного заказчика по закупке и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд могут выполнять продовольственные корпорации. Государственные заказчики разрабатывают заказы на поставку товаров для государственных нужд и размещают их в организациях-поставщиках путем заключения государственного контракта.

Особенностью поставок товаров для государственных оборонных нужд является то, что формирование и размещение заказов на поставку товаров для государственных оборонных нужд осуществляется через заключение государственных контрактов между государственным заказчиком и поставщиком.

В соответствии со ст. 525 ГК РФ поставка товаров для государственных нужд осуществляется на основе государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд, а также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки товаров для государственных нужд (п. 2 ст. 530 ГК РФ).

Следующей особенностью поставок товаров для государственных оборонных нужд является то, что государственные заказчики выбирают поставщиков как на конкурентной основе, так и без проведения конкурсов.

Согласно ст. 527 ГК РФ размещение заказа может осуществляться как по конкурсу, так и без него. В отличие от государственного контракта или договора на поставку товаров для государственных нужд договор поставки товаров в обычном обороте заключается только по соглашению сторон.

Особенностью поставок товаров для государственных оборонных нужд является также то, что государственный контракт является основным документом, который регламентирует правовые, экономические и организационные отношения государственных заказчиков и поставщиков товаров для государственных оборонных нужд.

В отличие от договора обычного оборота при поставках товаров для государственных нужд в случаях, определенных ГК РФ и иными нормативными правовыми актами, на государственного заказчика и участника размещения заказов возлагается обязанность заключить государственный контракт.

Структура отношений при исполнении государственного контракта на поставку товаров для государственных оборонных нужд может быть простой, когда контракт заключается между государственным заказчиком и поставщиком, и сложной, когда заказчик, заключив контракт с поставщиком, выступает как гарант реализации договора между поставщиком и непосредственным покупателем, что также является особенностью поставок товаров для государственных оборонных нужд.

Особенностью исполнения договора поставки товаров для государственных нужд является оплата переданных получателям товаров непосредственно государственным заказчиком, если иной порядок расчетов не определен государственным контрактом.

Также особенность поставок товаров для государственных оборонных нужд заключается в том, что при данных видах поставок предусматривается добровольность заказов, их взаимовыгодность, ответственность сторон за исполнение взятых обязательств.

Ответственность при поставке товаров для государственных нужд строится по общим правилам о договорной ответственности. Наряду со взысканием убытков, она может выражаться во взыскании неустойки (пени, штрафа). Особая значимость поставки товаров для государственных нужд обусловила достаточно широкое применение законной неустойки и повышенную ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение ряда обязанностей. Так, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения одной из сторон обязательств, предусмотренных государственным контрактом, эта сторона возмещает другой стороне причиненные в результате этого убытки и несет иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и государственным контрактом. При необоснованном уклонении поставщика от заключения государственного контракта на по-

ставку материальных ценностей в государственный резерв в случаях, когда обязанность заключения контракта установлена действующим законодательством, поставщик уплачивает покупателю штраф в размере стоимости продукции, определенной в проекте контракта, за поставку в государственный резерв некомплектных или недоброкачественных материальных ценностей поставщик уплачивает штраф в размере 20 % стоимости забракованных товаров и др.

В законе предусмотрены и особые случаи ответственности государственного заказчика. Так, согласно ст. 533 ГК РФ если поставщику в связи с выполнением государственного контракта причинены убытки, то они подлежат возмещению государственным заказчиком не позднее тридцати дней со дня передачи товара. При невозмещении указанных убытков поставщик вправе не только отказаться от исполнения государственного контракта и от заключенного им на его основе с непосредственным получателем товара договора поставки товаров для государственных нужд, но и потребовать от государственного заказчика возмещения убытков, вызванных расторжением государственного контракта. Убытки, причиненные таким отказом покупателю по договору поставки товара для государственных нужд, также должны быть возмещены государственным заказчиком, а не поставщиком.

Аналогичное правило действует и при отказе государственного заказчика полностью или частично от товаров, поставка которых предусмотрена государственным контрактом. Такой отказ возможен лишь в случаях, предусмотренных законом, и при условии возмещения поставщику убытков, причиненных отказом. Также государственным заказчиком (а не поставщиком) возмещаются убытки покупателя по договору поставки для государственных нужд, которые он понес в связи с расторжением или изменением заключенного с ним договора вследствие отказа государственного заказчика от товара, предусмотренного государственным контрактом (ст. 534 ГК РФ).

Указанные виды ответственности по договорам обычного оборота не предусматриваются.

Необходимость регулирования экономики на государственном уровне признана фактически всеми. Спор ведется только о границах такого регулирования. Одним из его инструментов является заказ на поставку товаров для государственных нужд, который широко применяется и в других государствах.

Другие особенности поставок товаров для государственных оборонных нужд заключаются в том, что не допускается приобретение при выполнении государственного контракта продукции иностранного производства, за исключением некоторых случаев, и при заключении государственных контрактов в целях экономического стимулирования поставщиков продукции для федеральных государственных нужд им могут предоставляться льготы по налогам на прибыль (доход), целевые дотации и субсидии, кредиты на льготных условиях, установление специальных квот (государственное бронирование) при приобретении материально-технических ресурсов.

Анализируя изложенный материал, можно сделать несколько предположений по совершенствованию законодательства в области поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд:

— внести в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» изменения, касающиеся расширения сферы применения данного Закона, а именно включить такой предмет отношений, как оказание услуг для государственных оборонных нужд;

— в целях повышения ответственности поставщиков за своевременную поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг и упрощения взыскания неустойки с недобросовестного поставщика внести в Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» право заказчика удерживать сумму неустойки из части суммы, подлежащей оплате за уже поставленную продукцию, выполненные работы, оказанные услуги.

Некоторые вопросы правового режима средств, полученных от приносящей доход деятельности военных организаций, и имущества приобретенного за счет них

Ковбаса С.А.

До сих пор в научных кругах продолжается дискуссия на тему: «Военная организация (воинская часть) и приносящая доход деятельность». К настоящему моменту уже рассмотрены и изучены многие аспекты данной проблематики. Но, несмотря на это, остаются вопросы, мнения по которым у исследователей указанной темы не совпадают.

Наибольший интерес вызывает проблема «привлечения средств в федеральный бюджет» из дополнительных источников и их использование в целях упрочения защиты национальных интересов и безопасности России в условиях общей недостаточности бюджетного финансирования.

Под понятием «военные организации» в настоящей статье имеются в виду организации — федеральные бюджетные учреждения, получатели бюджетных средств.

Под «привлечением средств в федеральный бюджет» понимается деятельность федеральных бюджетных учреждений по иницируемому поступлению доходов в федеральный бюджет.

Использование понятия «получение средств» в отношении бюджетных организаций не всегда приемлемо и приводит к терминологической путанице, что впоследствии служит поводом для подмены правовых категорий (правовой режим средств, правовой режим имущества и т. д.), а это недопустимо.

Получать средства бюджетное учреждение может только из бюджета, из которого осуществляется его финансовое обеспечение выполнения функций, в том числе по оказанию государственных услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным заданием (см. ст. 6 БК РФ). В соответствии с этим говорить о «получении средств» бюджетным учреждением можно лишь тогда, когда речь идет об обеспечении выполнения функций бюджетных учреждений из соответствующего бюджета (см. ст. 70 БК РФ).

Военные организации, на первый взгляд, довольно трудно соотносить с коммерческими организациями, занимающимися приносящей доход деятельностью, так как их основной задачей является осуществление определенных государственных функций. Но на основании рассмотрения их правового статуса можно констатировать, что их бюджетно-правовая и гражданско-правовая правосубъектность позволяет им быть участниками отношений, приносящих доход.

Что касается «ближайшей» истории данного вопроса, то необходимо отметить, что упоминание о внебюджетных средствах бюджетных учреждений встречается в Постановлении Совета Министров СССР «О внебюджетных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР» от 26 июня 1980 г. № 527. Данным нормативным правовым актом бюджетным учреждениям была разрешена самостоятельная хозяйственная деятельность при наличии разрешения⁴⁰⁸, при этом бюджетные учреждения могли расходовать заработанные средства в пределах утвержденных смет и фактического поступления доходов. Суммы превышения доходов над расходами в соответствии с данным нормативным правовым актом вносились учреждениями в доход бюджета.

Вопрос привлечения и использования дополнительных средств для осуществления основной деятельности военных учреждений не потерял своей актуальности, так как выделение средств на их потребности производится не в 100%-ном объеме. Помимо этого, реалии времени таковы, что в ближайшее время данная ситуация объективно может усугубиться в связи с кризисным положением дел в мировой

⁴⁰⁸ Разрешение выдавалось Министерством финансов СССР либо Советом министров союзной республики в зависимости от источника финансирования.

экономике. В связи с этим необходим комплексный анализ правовых оснований привлечения и использования средств военными организациями.

Военные организации обладают в соответствии с уставом и государственной регистрацией статусом юридического лица в форме некоммерческой организации, организационно-правовая форма — учреждение.

В соответствии с гражданским законодательством учреждения могут осуществлять деятельность, приносящую доход, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствует этим целям (см. п. 3 ст. 50 ГК РФ). Право на осуществление приносящей доход деятельности может быть предоставлено учреждению в соответствии с учредительными документами (см. п. 2 ст. 298 ГК РФ).

В учредительных документах военной организации как юридического лица, обладающего в соответствии с законом специальной правосубъектностью, должны быть определены предмет и цели деятельности. При этом, под предметом следует понимать виды приносящей доход деятельности, осуществляемые военной организацией.

В действующей редакции БК РФ изменено определение бюджетного учреждения: в нем акцентируется внимание на выполнении функций по оказанию государственных или муниципальных услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным или муниципальным заданием. В основном такие услуги носят безвозмездный характер, но не исключается и оказание платных услуг по ценам, которые устанавливает публично-правовое образование. Однако и платные, и бесплатные услуги должны быть оказаны в рамках государственного или муниципального задания.

Согласимся с мнением, что собственник имущества не имеет права требовать от бюджетного учреждения осуществления приносящей доход деятельности, а только может создавать предпосылки для нее⁴⁰⁹.

Однако возможна и другая ситуация, когда главный распорядитель бюджетных средств «не одобряет» осуществление приносящей доход деятельности. Данная ситуация возможна в связи с прогнозируемым ухудшением условий осуществления основной деятельности в результате занятия деятельностью, приносящей доход.

Также разделяется мнение, что если наряду с добросовестным осуществлением уставных задач учреждение способно правомерно получать дополнительные доходы, то такая деятельность может приветствоваться государством, а само учреждение должно получать право самостоятельного распоряжения такими денежными средствами⁴¹⁰. Но в принятии решения осуществлять или нет приносящую доход деятельность военная организация должна быть самостоятельна, а также самостоятельна в выборе: законного способа осуществления такой деятельности, направлений и методов работы, условий заключаемых договоров и т. д.

Решающую роль в принятии решения на занятие приносящей доход деятельностью для военной организации будет играть мотив.

Для бюджетного учреждения занятие приносящей доход деятельностью является обременением, поэтому данная деятельность должна быть оправдана получаемыми преимуществами.

Побудительной причиной для занятия военными организациями приносящей доход деятельностью служит преимущественная возможность использования ими привлеченных средств в федеральный бюджет.

Несмотря на то что приносящая доход деятельность бюджетных учреждений довольно детально регламентирована, остаются не разрешенными ряд вопросов, а конкретно: в настоящий момент нет единого понимания правовой природы доходов бюджетного учреждения и приобретенного за счет них имущества⁴¹¹. Однако законодательное решение вопроса о правовом режиме доходов военных организаций от

разрешенной им приносящей доход деятельности имеет большое практическое значение.

И в данном случае видится необходимым проведение комплексного анализа норм отраслей права, регламентирующих данный вопрос.

В настоящее время п. 2 ст. 298 ГК РФ определяет, что доходы, полученные учреждением в результате осуществления приносящей доход деятельности, а также приобретенные за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются им на отдельном балансе. А поскольку законодатель не определил четко содержание данного права учреждения, по этому поводу в юридической литературе высказываются разнообразные точки зрения.

С позиции финансового права военная организация на основании закона о бюджете вправе получать и расходовать средства на основании генерального разрешения, выданного главному распорядителю бюджетных средств (см. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ). Операции с такими средствами осуществляются в установленном финансовым органом порядке в соответствии со сметой доходов и расходов по приносящей доход деятельности. Смета доходов и расходов по приносящей доход деятельности является документом, который составляет военной организацией и утверждается в порядке, установленном главным распорядителем бюджетных средств (см. приказ Минфина России «О порядке осуществления федеральными бюджетными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности» от 1 сентября 2008 г. № 88н).

Смета доходов и расходов по приносящей доход деятельности отражает объемы поступлений средств с указанием источников образования и направлений использования этих средств по коду главного распорядителя средств федерального бюджета и коду классификации операций сектора государственного управления (см. приказ Минфина России «О порядке осуществления федеральными бюджетными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности» от 1 сентября 2008 г. № 88н).

Что касается порядка осуществления операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности, то именно в нем реализуется правовой режим данных средств.

БК РФ определен в определении правового режима средств, полученных бюджетными учреждениями от приносящей доход деятельности. В ст. 41 данного Кодекса данные средства отнесены к доходам бюджетов. В свою очередь, доходы бюджетов подразделяются на налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

Военные организации могут привлекать средства, которые зачисляются в федеральный бюджет как неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

- К неналоговым доходам, привлекаемым военными организациями, относятся:
- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
 - доходы от продажи имущества, находящегося в государственной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
 - доходы от платных услуг, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;
 - средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой ответственности, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда;
 - иные неналоговые доходы.

К безвозмездным поступлениям военных организаций относятся безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

Доходы от сдачи в аренду имущества (доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности), переданного в оперативное управле-

⁴⁰⁹ Предпринимательское (хозяйственное) право: учеб.: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. О.М. Олейник. М., 2000. С. 21.

⁴¹⁰ Сморгачева Л.Н. Правовой режим имущества, полученного организациями Пограничной службы Российской Федерации за счет внебюджетных источников: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

⁴¹¹ Сморгачева Л.Н. Указ. соч.

ние военным организациям, отражаются на их лицевых счетах, открытых в органах Федерального казначейства, и направляются на содержание и развитие их материально-технической базы сверх бюджетных ассигнований, предусмотренных структурой расходов федерального бюджета.

Военные организации на основании закона о бюджете, генерального разрешения, положений устава бюджетного учреждения вправе использовать на обеспечение своей деятельности полученные ими средства от оказания платных услуг, безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования, и средства от иной приносящей доход деятельности. В генеральном разрешении указываются источники образования и направления использования указанных средств.

Военные организации осуществляют операции с указанными средствами в установленном Минфином России порядке, в соответствии со сметой доходов и расходов по приносящей доход деятельности, предоставленной в территориальный орган Федерального казначейства. Территориальный орган Федерального казначейства осуществляет открытие и ведение лицевого счета бюджетного учреждения.

Средства, полученные военными организациями от приносящей доход деятельности, подлежат зачислению на счета управлений Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации, открытые в установленном Центральным банком Российской Федерации порядке с заключением договора банковского счета в учреждениях Центрального банка Российской Федерации.

Должностные лица военных организаций информируют плательщика о порядке заполнения платежного поручения (см. п. 4.2 приказа Минфина России «О порядке осуществления федеральными бюджетными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности» от 1 сентября 2008 г. № 88н), оформляемого в соответствии с Положением об особенностях расчетно-кассового обслуживания территориальных органов Федерального казначейства, утвержденным Центральным банком Российской Федерации и Минфином России.

Для оплаты денежных обязательств за счет средств от приносящей доход деятельности военные организации представляют в органы Федерального казначейства заявку на кассовый расход или заявку на получение наличных денег, сформированных в установленном порядке.

Необходимо обратить внимание на то, что в настоящее время не все полученные военными организациями средства могут использоваться ими. К таким доходам от деятельности в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ относятся доходы от продажи военного и иного имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба. Данные средства подлежат зачислению на счет федерального бюджета, отражению на лицевых счетах военной организации и последующему перечислению на лицевые счета федерального органа исполнительной власти, в ведении которого они находятся.

В соответствии с п. 2 ст. 6 вышеназванного Федерального закона средства поступают бюджетным учреждениям во временное распоряжение. Соответственно с точки зрения финансового права данный вопрос определен однозначно на уровне федерального законодательства.

В связи с имеющимися разночтениями между гражданским и бюджетным законодательством некоторыми авторами высказывается точка зрения, что ключевые принципы гражданского и бюджетного законодательства относительно статуса внебюджетных средств можно обозначить принципиально противоположными⁴¹². Данное мнение не представляется правильным, и в данном случае необходимо четко разделять пределы применимости норм отраслей права.

⁴¹² *Бойко Н.Н.* Некоторые вопросы правового режима доходов бюджетных учреждений // Финансовое право. 2007. № 3. С. 16.

Говорить о коллизии правовых норм отраслей права в данном случае неуместно потому, что возникает справедливый вопрос: являются ли данные правоотношения объектом гражданского права?

БК РФ, в отличие от ГК РФ, однозначен в определении правового режима денежных средств, полученных бюджетными учреждениями, и не оставляет поля для размышлений об их правовой природе.

Что касается имущества, то приобретенное военной организацией имущество может принадлежать ему только на том же праве, что и денежные средства, за счет которых оно было приобретено.

Приобретается имущество военными организациями может только за счет бюджетных средств, так как привлеченные средства могут быть использованы ими только после зачисления их на единый счет федерального бюджета, отражения в аналитических счетах казначейства и полученного ранее согласия на расход данных средств с согласованным направлением использования в смете доходов и расходов (см. приказ Минфина России «О порядке осуществления федеральными бюджетными учреждениями операций со средствами, полученными от приносящей доход деятельности» от 1 сентября 2008 г. № 88н).

Подводя итог, можно констатировать, что средства, от приносящей доход деятельности военных организаций являются средствами федерального бюджета и могут находиться у военных организаций только во временном распоряжении, учитываются на лицевых счетах, открытых им в территориальных органах Федерального казначейства, и расходуются в соответствии с генеральным разрешением, оформленным главным распорядителем бюджетных средств, и сметами доходов и расходов по приносящей доход деятельности. И имущество, приобретенное на средства от приносящей доход деятельности военных организаций, принадлежит военным организациям только на том же праве, что и средства, за счет которых оно было приобретено, т. е. на праве оперативного управления.

Военные расходы и военный бюджет государства: содержание и источники формирования

*Симоновский К.В., адъюнкт кафедры финансов и кредита
Военного финансово-экономического института, капитан*

Наиболее общим, но далеко не совершенным показателем масштабов военной деятельности государства является размер военного бюджета. Другим таким показателем являются военные расходы. Между этими категориями имеется как общее, так и особенное.

В научной литературе, периодических изданиях часто дается различное толкование термина «военный бюджет». Кроме того, используются и такие сходные, но не тождественные понятия, как «оборонный бюджет», «военные расходы», «расходы на оборону» и т. д. Такое широкое толкование и разнообразие терминологии создают предпосылки для манипулирования этими понятиями там и тогда, когда возникает вопрос об определении стоимостных показателей. В первую очередь это касается финансового планирования и определения объема бюджетного финансирования по разделу «Национальная оборона» федерального бюджета. В связи с этим имеет смысл определить содержание вышеназванных понятий.

Под военными расходами понимаются денежные затраты государства на подготовку вооруженных сил и страны к войне, ее ведение, а также на ликвидацию некоторых ее последствий. В трактовке содержания, состава и классификации военных расходов государства имеются различные подходы⁴¹³. По своему влиянию на укрепление военного потенциала военные расходы подразделяются на прямые и косвенные.

Прямые военные расходы государства отражают величину официально установленных расходов по сметам военных и некоторых других ведомств, непосредственно

⁴¹³ Военный бюджет государства. Методы обоснования и анализа / под общ. ред. Г.С. Олейника. М., 2000. С. 319.

связанных с поддержанием и развитием военной мощи государства. Прямые военные расходы направлены, во-первых, на создание, поддержание и наращивание национальной военной мощи (включая затраты на привлечение к службе, обеспечение установленными видами довольствия и обслуживания, боевую и морально-психологическую подготовку и т. д.), обеспечение вооружением, военной техникой и имуществом (включая затраты на их разработку, закупку, эксплуатацию и ремонт), капитальное строительство в интересах обороны и военной безопасности и, во-вторых, на оказание военной помощи иностранным государствам. Прямые военные расходы составляют основную часть всех военных расходов государства и не показывают другие затраты военного характера, остающиеся за рамками военного бюджета.

Прямые военные расходы могут быть явными и скрытыми. К явным военным расходам относятся затраты, которые бюджетная статистика признает военными. Определенная часть явных военных расходов по объективным причинам подлежит засекречиванию. Несмотря на то что уровень секретности расходов федерального бюджета в 2008 г. возрос, в общем-то, незначительно, прозрачность самого бюджета как документа упала до низшей отметки за последние 10 лет. И в этой связи уже абсолютно логичным выглядит появление в 2008 г. секретных ассигнований в подразделе «Социальное обеспечение населения» в размере 15 млн 200 тыс. руб., после чего в российском федеральном бюджете остался всего лишь один раздел, не охваченный «лихорадкой засекречивания», — «Охрана окружающей среды».

Скрытые же военные затраты — это те средства бюджета государства, которые фактически направляются на финансирование нужд обороны, но проходят по «гражданским» статьям федерального бюджета, не связанным напрямую с финансированием мероприятий в военной сфере деятельности. Скрытие военных затрат может осуществляться разными способами. В одном случае расходы, составляющие значительные суммы, не объединяются в бюджете в самостоятельные параграфы и статьи, а, напротив, рассредоточиваются по многочисленным статьям, маскируя тем самым конечные цели, на которые они выделяются. В другом случае названия параграфов и статей не соответствуют их содержанию — сущности финансовых мероприятий.

К скрытым военным расходам относят затраты на строительство дорог и других стратегических объектов, различные ассигнования, связанные с военными целями, но проводимые по таким ведомствам, как министерство энергетики, министерство связи и массовых коммуникаций, министерство финансов, министерство транспорта, министерство образования и др.

Возросшая засекреченность военных расходов Российской Федерации в 2008 г. способствует негативному воздействию коррупциогенного дефекта российской бюджетной системы не только на военную экономику России, но и на всю экономику страны. Поэтому без принятия неотложных политических решений, направленных на сокращение на порядок доли закрытых бюджетных расходов, исключение закрытых расходов из разделов бюджета, не имеющих отношения к обороне и безопасности, рассекречивание и публикация нормативных документов, в том числе государственной программы вооружения, а также информации по всем заключаемым договорам как в рамках гособоронзаказа, так и вне его, военная организация России и в 2020 г. окажется плохо оснащенной⁴¹⁴.

Косвенные военные расходы могут быть весьма разнообразными, поскольку под ними принято понимать затраты, которые хотя и не связаны непосредственно с созданием, поддержанием и наращиванием военной мощи государства, но оказывают воздействие на эти процессы либо в интересах создания условий и предпосылок их осуществления, либо в целях возмещения ущерба, причиненного прошлыми войнами или военными приготовлениями. Косвенные военные расходы сопряжены с прямыми военными расходами и во многом являются производными от них. К косвенным военным расходам обычно относят выплаты пенсий и пособий ветеранам войн и инвалидам, гражданскому персоналу Министерства обороны Российской Федерации, расходы на утилизацию вооружения и военной техники, финансирова-

⁴¹⁴ Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы / Институт экономики переходного периода. М., 2009. Вып. 30. С. 579.

ние конверсии военного производства, затраты по восстановлению разрушений или возмещению ущерба, причиненных войной или военными приготовлениями, и ряд других государственных затрат.

Следовательно, военные расходы — понятие более широкое, чем военный бюджет. Военные расходы любой страны всегда больше, чем расходы, отраженные в военном бюджете, а разницей между ними являются скрытые военные расходы, которые направляются через другие министерства и ведомства на цели обороны и национальной безопасности государства.

Основная доля всех военных расходов приходится на военный бюджет государства. В концентрированном виде военный бюджет представлен по разделу «Национальная оборона» федерального бюджета страны. Поэтому «военный бюджет» можно определить как часть федерального бюджета, предназначенную для военных расходов.

Свыше 97 % расходов по разделу «Национальная оборона» приходится на Министерство обороны Российской Федерации, это позволяет говорить о величине, близкой к действительному размеру общей величины военного бюджета. По сути, эти средства и формируют основную долю бюджета Министерства обороны Российской Федерации. Оставшиеся 3 % средств по разделу «Национальная оборона» приходятся на другие федеральные министерства и ведомства, поэтому не совсем корректно ставить знак равенства между разделом «Национальная оборона» и термином «военный бюджет».

Наибольший удельный вес (70 %) ⁴¹⁵ в открытых расходах на оборону по разделу федерального бюджета «Национальная оборона» занимают расходы на содержание Вооруженных Сил Российской Федерации, основными бюджетными статьями являются: боевая подготовка, материально-техническое обеспечение и воинские формирования.

В 2009—2011 гг. расходы на национальную оборону в России составят 4 трлн 563 млрд руб., в том числе в 2009 г. — 1 трлн 439 млрд руб., в 2010 г. — 1,509 трлн, а в 2011 г. — 1,615 трлн. Из них в ближайшие три года более 1,3 трлн руб. будет выделено на выплату денежного довольствия военнослужащим и заработной платы гражданскому персоналу, 1,5 трлн руб. — на закупки и ремонт вооружения⁴¹⁶. Эти цифры приводятся в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010—2011 годов». По оценке специалистов, в 2009 г. процентный прирост финансирования расходов на оборону будет значительным в новейшей истории России — почти 27 %. Увеличение военных расходов планируется и в последующие годы. В 2010 г. военный бюджет станет больше на 8,9 %, в 2011 г. — на 6,5 % ⁴¹⁷.

Наращивание военных расходов объясняется модернизацией Российской армии и постепенным переходом на контрактную модель комплектования отдельных частей.

Таким образом, когда речь идет об объеме военного бюджета, мы понимаем под этим не все военные расходы государства в данном плановом периоде, а лишь ту их часть, которая включает явные прямые военные расходы, официально выделенные в федеральном бюджете и утвержденные законом о федеральном бюджете на соответствующий год и плановый период.

Для выполнения государственной функции по аккумуляции денежных средств в военных целях используются определенные источники обеспечения оборонных нужд. Эти источники можно подразделить на экономические и финансовые.

⁴¹⁵ Янин Г.В. Анализ состояния финансово-экономического обеспечения Вооруженных Сил в период реформирования // Сб. науч. тр. докторантов, адъюнктов и соискателей Военной финансово-экономической академии, и их научных руководителей / Военная финансово-экономическая академия. Ярославль, 2008. Вып. 2. С. 298.

⁴¹⁶ Иванов В. Новый облик армии — за собственный счет // Независимое военное обозрение. 2009. 5 марта. С. 3.

⁴¹⁷ Янин Г.В. Указ. соч. С. 297.

В экономических источниках, в свою очередь, выделяют внутренние и внешние источники.

Основным внутренним экономическим источником обеспечения военных расходов является национальный доход государства, который представляет исчисленную в денежном выражении стоимость вновь созданного в стране в течение года совокупного продукта⁴¹⁸, представляющую доход, приносимый всеми факторами производства (землей, трудом, капиталом, предпринимательством). Государство аккумулирует необходимые ему денежные средства путем перераспределения национального дохода. Этот процесс осуществляется посредством налогов, займов, эмиссии денег и другими методами. Избыточный выпуск денег в обращение (денежная эмиссия) и связанная с ним инфляция — постоянные спутники крупных войн и бюджетов, деформированных ширококомасштабными военными приготовлениями.

Следующим внутренним экономическим источником финансирования расходов на оборону является национальное богатство, представляющее собой в денежном выражении совокупность активов, созданных и накопленных обществом. Национальное богатство включает: природные богатства, материальные и духовные ценности⁴¹⁹. Этот источник реализуется в период напряженного экономического состояния страны (обычно на период войны), когда увеличивается потребность в удовлетворении военного спроса.

Как в мирное, так и в военное время источниками обеспечения потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации могут выступать внешние экономические ресурсы. Они могут быть представлены в виде займов, кредитов, конкретной экономической и военной помощи.

Современная война, скорее всего, может принять коалиционный характер, и уже в мирное время страны — члены коалиций или союзов оказывают экономическую или военную помощь более слабым и менее развитым партнерам. Эта помощь выступает как внешний ресурс для страны-получателя. Внешние экономические ресурсы можно подразделить на три группы⁴²⁰:

1) ресурсы, полученные от союзников за плату, в кредит или безвозмездно. В Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается программа государственных внешних заимствований по видам заимствований. Например, на 2008 г. было предусмотрено использование займов международных финансовых организаций (МФО) в сумме 718,0 млн долл., на 2009 г. — 510 млн долл., на 2010 г. — 413,6 млн долл., со сроком погашения 11—12 лет⁴²¹. В то же время Россия продолжает выступать и в роли кредитора. Так, внешние кредиты, предоставленные Россией в 2000 г. странам со слабо развитой экономикой, исчислялись в 400 млн долл.⁴²²;

2) военные трофеи, под которыми принято понимать захваченное у противника вооружение, технику, военное имущество и другие ценности, предназначенные для обеспечения нужд вооруженных сил воюющего государства;

3) местные ресурсы театров военных действий (на территории противника). Позволяя уменьшать долю централизованного снабжения и оперативно решать вопросы материального обеспечения частей действующей армии.

Производными от экономических (основных) источников являются финансовые источники обеспечения военных расходов государства, которые можно подразделить на бюджетные и внебюджетные источники.

Основным бюджетным источником обеспечения расходов на оборону в Российской Федерации является финансирование из федерального бюджета, в котором львиная доля военных расходов сосредоточена по разделу «Национальная оборона».

Доля расходов по этому разделу в общем объеме расходов федерального бюджета составляет в 2009 г. 14,7 %, в 2010 г. — 15,6 %, уступая только расходам по разделу «Межбюджетные трансферты».

Следующим, относительно новым, бюджетным источником обеспечения расходов на оборону выступают средства бюджетов субъектов Российской Федерации. Военные расходы правительств субъектов Федерации стали вполне сопоставимыми с расходами центрального правительства по ряду подразделов классификации, а с 2005 г. появились и в разделе «Национальная оборона», не превысив, впрочем, 0,3 % от суммарных военных расходов федерального правительства.

Финансовые резервы как источник обеспечения расходов на оборону представляют собой особую форму финансовых ресурсов, обособляемых органами государственного и муниципального управления на случай возникновения непредвиденных расходов и специфических потребностей⁴²³.

Средства внебюджетных источников (СВИ) являются следующим видом финансовых источников, направляемых на финансирование потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации. Основными источниками образования СВИ являются: использование имущества (услуги) — 61 %, реализация ВВТИ — 19 %, реализация продуктов утилизации — 10 %, другие поступления — 10 %. Эти средства могут расходоваться без проведения их по доходной и расходной части федерального бюджета в качестве дополнительного источника финансирования потребностей войск⁴²⁴. Однако непрозрачность этой сферы финансово-экономической деятельности вызывает ряд злоупотреблений в силовых структурах государства. В то же время существует проблема многоуровневого распределения средств, полученных из внебюджетных источников, связанная с противоречиями интересов ведомств (Министерства финансов Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации и др.) и структур, а также отдельно взятых бюджетных учреждений (воинских частей)⁴²⁵.

В связи с изложенным можно отметить, что военные расходы государства подразделяются на прямые и косвенные, определенная часть которых заложена в военный бюджет. Государство для выполнения своих функций в области обороны аккумулирует определенные источники обеспечения военных расходов (национальный доход, национальное богатство). В то же время эти источники выступают макроэкономическими показателями развития страны, поэтому важное научное и практическое значение имеет выявление воздействия военных расходов на развитие экономики государства и определение оптимального интервала их величины.

Методологические особенности правового регулирования деятельности военных учреждений по использованию имущества

Сморчкова Л.Н., майор, кандидат юридических наук, доцент

Формирование нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации, административное реформирование иных исполнительных органов государственной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, растущее количество законодательных и других нормативных правовых актов, имеющих целью обеспечить деятельность в области обороны страны и безопасности государства, повышение в обществе в целом интереса к изучению проблем правового регулирования национальной безопасности⁴²⁶ требуют разработки методологических основ совершенствования правового регулирования в указанной сфере.

⁴¹⁸ Райзберг Б.А. Учебный экономический словарь. М., 2000. С. 201.

⁴¹⁹ Райзберг Б.А. Указ. соч. С. 201.

⁴²⁰ Федчишин Ю.И. Организация финансового обеспечения в Вооруженных Силах РФ: проблемы теории и практики: науч. изд. Ярославль, 2004. С.18.

⁴²¹ Годин А.М. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. 8-е изд., испр. и доп. М., 2009. С. 263.

⁴²² Финансы: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. В.В. Ковалева. М., 2007. С. 275.

⁴²³ Глоссарий. Русконсалт (группа компаний): аудит, консалтинг, аутсорсинг, кадровое и бухгалтерское обслуживание) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rusconsult.ru>.

⁴²⁴ Федчишин Ю.И. Указ. соч. С. 19.

⁴²⁵ Волков А.Ю. Проблемы оценки и структура военных расходов // Сб. науч. тр. докторантов, адъюнктов и соискателей Военной финансово-экономической академии, и их научных руководителей. С. 75.

Сущность любой правотворческой деятельности сводится к созданию новых или изменению существующих правил поведения — норм права. У правового регулирования, как и у любой созидательной деятельности, есть свои способы и приемы, с помощью которых достигается наилучший результат.

При использовании понятия «методология правового регулирования» следует иметь в виду и внутреннюю (содержательную), и внешнюю (формальную) составляющие. В основу заложено понимание методологии вообще как совокупности методов, средств, приемов и логической организации какой-либо деятельности⁴²⁷. Поскольку процесс познания, по сути, неотделим от процесса воплощения полученных знаний в виде внешнего выражения в какой-либо деятельности, то заслуживают внимания определения этого термина, объединяющие его внутреннюю и внешнюю стороны. «Методология — учение о совершенствовании и конструировании методов в различных сферах духовной и практической деятельности»⁴²⁸.

Правовое регулирование общественных отношений — процесс, направленный на образование порядка, который приобретает в результате действия разнообразных регулятивных инструментов (норм, правил, максим, заповедей, законов) легитимный характер. Правовое регулирование составляет лишь часть соционормативного регулирования общества и представляет собой организующую, упорядочивающую деятельность. До появления современных общих научных методологий юристы слабо себе представляли, до какой степени право и его регулятивный потенциал зависят от состояния более широких сфер социального регулирования, частью которых оно является⁴²⁹.

Современная позиция состоит в том, что методологическая система правового регулирования должна быть основана на обобщении и конкретизации сформированной современной методологией (теорией научного познания) иерархической системы научных исследований различных уровней общности: философского, общенаучного, конкретно-научного, междисциплинарного, дисциплинарного и др. При этом, необходимо разделять теоретические вопросы о существовании социально-правовых явлений и политических вопросов о желательном в области права, рассматривая это желательное в практическом аспекте⁴³⁰.

В правовом регулировании как деятельности, имеющей и внутреннее содержание, и последующее внешнее выражение, система применяемых методов (или попросту — методология) зависит от многих факторов — предмета правового регулирования, исходных данных, желаемой к достижению цели, сопутствующих условий и пр.

Одним из компонентов, определяющих метод правового регулирования, является характер правового положения сторон в регулируемом отношении⁴³¹, имеющий особое значение при характеристике методов регулирования отношений с использованием государственного имущества. Так, И.В. Ершова совершенно справедливо выделяет феномен взаимопроникновения частноправовых и публично-правовых норм при создании комплексного института государственного имущества и дает следую-

⁴²⁶ См., напр.: Вишняков В.Г. О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 9; Гаск А.В. Теоретико-методологические аспекты обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. М., 2000.

⁴²⁷ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1987. С. 282; Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1984. С. 795; Философия и методология науки: учеб. пособие / под ред. В.И. Купцова. М., 1996; Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 5-е изд. М., 1987. С. 278—279.

⁴²⁸ Кочергин А.А., Кочергин А.Н. Методология и методика научного исследования. Ч. 1. Методология науки. Кн. 2: учеб. пособие / отв. ред. Ю.Д. Егоров. М., 2007. С. 293.

⁴²⁹ Мальцев Г.В. Правовое регулирование как социальный процесс // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации: сб. / отв. ред. Н.С. Соколова. М., 2006.

⁴³⁰ См.: Петражицкий Л.И. Очерки философии права. Вып. 1. СПб., 1900; Муромцев Г.И. Правовая политика: вопросы методологии // Правоведение. Известия высших учебных заведений. 2005. № 6. С. 14—25.

⁴³¹ Подробнее о компонентах, которые необходимо учитывать при определении метода правового регулирования, см.: Общая теория государства и права / под ред. В.С. Петрова, Л.С. Явича. Т. 2. Л., 1974. С. 283.

щую характеристику методу правового регулирования использования государственного имущества в гражданском обороте: взаимосвязь свободы при осуществлении частных интересов с государственно-властным воздействием там, где это диктуется публичными интересами, а также учет рекомендаций публичных органов⁴³².

От лица государства правомочия собственника федерального государственного имущества, закрепленного за военными организациями как юридическими лицами, имеет Правительство Российской Федерации. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом осуществляет отдельные действия в отношении имущества военных организаций в объеме полномочий, не переданных ведомственному ФОИВ. В прямо указанных в законодательстве Российской Федерации случаях, отдельные полномочия могут осуществлять иные федеральные органы исполнительной власти. А собственно детальное управление федеральным государственным имуществом, закрепленным за военными организациями, осуществляет федеральный орган исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления) и в ведении которого находится эта организация, т. е. соответствующий ФОИВ, в котором законом предусмотрена военная служба.

Таким образом, ФОИВ, в котором законом предусмотрена военная служба, в процессе реализации вещных правомочий в отношении закрепленной за ним на праве оперативного управления федеральной собственности выступает как участник частноправовых отношений, а при осуществлении делегированных ему собственником (государством) функций управления федеральным имуществом — как участник публичных отношений. И феномен взаимопроникновения частных и публичных интересов очевидно характерен для правового регулирования деятельности военных организаций по использованию имущества.

Не менее важным компонентом представляется порядок установления юридических прав и обязанностей и соответствующий уровень правового регулирования — законодательный или подзаконный, определяющий во многом цель регулирования и собственные задачи.

Правовое регулирование общественных отношений, возникающих в процессе осуществления субъектами гражданского права своих вещных правомочий, на высшем законодательном уровне носит первичный характер, независимо от того, были ли данные общественные отношения ранее подвергнуты правовому регулированию либо впервые попали в поле правового воздействия. Нормы законов выполняют функцию неких столпов, основных, базисных предписаний в регулируемой области, в соответствии с которыми должны строиться отдельные частности. Это некая эталонная модель типичных общественных отношений. Такой подход к оценке роли законодательных норм обуславливает как их первичность по содержанию, так и высшую юридическую силу по форме.

В случае если данная сфера общественных отношений уже была подвергнута правовому воздействию, прежде чем изменить (и/или создать новые) нормы права, необходимо не только вновь познать суть общественного отношения и его трансформацию во времени, под влиянием права и иных социальных факторов, но также оценить степень удачности/неудачности предыдущего регулирования и, возможно, скорректировать не только содержание правовых предписаний, но и сами методы воздействия. Именно на законодательном уровне формируется основной легитимный аппарат, вырабатываются принципы правового регулирования, формируются основные институциональные правовые нормы.

В отличие от законодательного правового регулирования, осуществляемое в процессе правотворческой деятельности исполнительных органов власти, носит вторичный характер, производный и зависимый от предписаний правовых норм законов, что само по себе есть воплощение принципа верховенства закона.

⁴³² Ершова И.В. Проблемы правового режима государственного имущества в хозяйственном обороте: теоретические основы и пути совершенствования. М., 2001. С. 73—74.

Природная зависимость подзаконного правового регулирования обуславливает иную целевую направленность и соответственно иной подход к его методологии. Цель подзаконного правового регулирования — адаптировать общие типичные правовые нормы законов к частностям той или иной области человеческой деятельности, не изменив их собственной сути. Поэтому и методологические задачи у подзаконного и, тем более, ведомственного правового регулирования⁴³³ должны трансформироваться в соответствии с имеющейся целью.

Общегосударственное подзаконное нормотворчество необходимо, поскольку из законов, которые должны регулировать наиболее важные общественные отношения, нельзя делать подробные инструкции, регламентирующие отдельные детали поведения субъектов в отдельных жизненных сферах. А детализация и конкретизация общих правовых норм в отношении отдельных категорий субъектов и осуществляемой ими деятельности должна осуществляться в ведомственных нормативных правовых актах.

Возможности регулятивной функции ФОИВ, в котором законом предусмотрена военная служба, с одной стороны, должны быть ограничены нормами законов и регламентов, обладающих высшей юридической силой. С другой стороны, только посредством ведомственных правовых норм возможно решить вопрос о степени автономности действий военных организаций при участии в гражданском обороте без ущерба для выполнения функции обеспечения обороны страны и безопасности государства. Основанием для выделения в правовом регулировании этих общественных отношений, помимо общегосударственного, еще одного уровня — ведомственного регулирования является именно передача полномочий по управлению федеральным имуществом, закрепленным за военными организациями, соответствующему ФОИВ, что неизбежно находит свое отражение в методологии правового регулирования.

Таким образом, правовое регулирование вещных отношений с участием военных организаций имеет трехуровневую структуру, обусловленную созданной системой управления закрепленной федеральной собственностью, что предопределяет необходимость адаптации единой совокупности приемов и способов правового регулирования в соответствии с целями и задачами, стоящими перед каждым из уровней (законодательным, подзаконным общегосударственным, подзаконным ведомственным).

Сопоставив цель и задачи законодательного, подзаконного и ведомственного правового регулирования, можно сформулировать некий алгоритм, состоящий из определенных приемов, последовательное применение которых необходимо в правовом регулировании вещных отношений военных организаций как при федеральном правотворчестве, так и в процессе правотворческой деятельности ФОИВ, в которых законом предусмотрена военная служба:

1) познать суть общественных отношения и основные правовые идеи, заложенные при законодательном регулировании.

Гражданско-правовые институты ограниченных вещных прав, которыми наделены военные организации, во многом стали рецепцией правового регулирования, присущего правопорядку с полностью огосударственной экономикой, характерному для советского периода. Данное обстоятельство имеет как положительные (правопреemptство), так и отрицательные стороны (необходимость жесткой адаптации к современным экономическим социальным условиям).

Процессу познания способствует изучение научных исследований, оценивающих степень эффективности действующих законодательных норм и выявляющих пробельные и коллизионные аспекты в законодательном правовом регулировании. Помощью подзаконных нормативных правовых актов невозможно ликвидировать пробелы и коллизии закона, но возможно скорректировать применение таких норм;

⁴³³ См. подробнее, напр.: Арзамасов Ю.Г. Ведомственное нормотворчество как тип юридической деятельности // Государство и право. 2006. № 9. С. 11—17; Его же. Нормотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти // Там же. 2007. № 6. С. 21—29.

2) выявить особенности, которыми обладает регулируемое общественное отношение в данной сфере человеческой деятельности, и оценить степень необходимости подзаконного (ведомственного) правового регулирования.

Военные организации (военные учреждения и военные предприятия) не только обладают особенностями гражданской правосубъектности, но также весьма специфичны по целям, методам и способам осуществляемой ими деятельности, что допускает ведомственное правовое регулирование во многих сферах общественных отношений, в том числе имущественных.

Если же имущественное (в частности, вещное) общественное отношение, в которое вступает военная организация, настолько типично, что не обладает какими-либо особенностями, требующими уточнения законодательных правовых норм применительно к данной сфере, то необходимость в подзаконном (ведомственном) правотворчестве отпадает, поскольку практику простого дублирования статей закона в ведомственном приказе следует признать порочной;

3) комплексно сформировать весь круг принципов, использованных при законодательном правовом регулировании, обратив особое внимание на институциональные принципы и их сочетаемость с общеправовыми и отраслевыми.

В теории права и в юридических отраслях сформировалось довольно узкое представление об общих, отраслевых и межотраслевых принципах права, в то время как при ближайшем рассмотрении каждому виду общественных отношений соответствует собственный набор принципов, соблюдение которых необходимо для достижения цели правового регулирования — упорядочивания этих отношений.

При правовом регулировании вещных отношений с участием военных организаций необходимо применять всю систему институциональных (т. е. соответствующих правовому институту того или иного вещного права) принципов, но также возможно моделирование специальных принципов, отражающих специфику субъекта или возникающего общественного отношения;

4) использовать имеющийся легитимный понятийный аппарат, а в случае необходимости использования новых терминов — ввести соответствующее понятие в федеральном законе либо применительно к действию конкретного нормативного правового акта.

Понятие как форма отражения определенного объективно существующего социального явления в правовом регулировании занимает важное место, позволяя при формулировании правовой нормы исключить излишние пояснения, загромождающие лексическую составляющую и препятствующие восприятию и уяснению сущности правового предписания.

Уже в наименовании субъектов — участников обсуждаемых отношений — нет единого понимания широко употребляемых терминов «военная организация», «военное учреждение», «военное предприятие», «военное ведомство» и т. д., что не способствует последовательному правовому регулированию ни на законодательном, ни на подзаконном уровнях;

5) изучить правоприменительную практику реализации правовых предписаний и акцентировать последующее правовое регулирование на детализации тех аспектов, реализация которых вызвала наибольшие практические затруднения или правовые споры.

Однако если данный метод правового регулирования сепарировать от остальных и придать ему приоритетное значение, то в результате возможно полное обращение к так называемой процессуальной логике, или логике английских и римских юристов, признававших наличие субъективного права лишь постольку, поскольку существует защищающий его иск⁴³⁴. Иными словами, содержательная сторона регулируемых общественных отношений первичнее их внешнего проявления в сложившейся правоприменительной практике;

6) в основу правового регулирования закладывать системный подход, рассматривая отдельно взятый для воздействия вид общественных отношений как нечто це-

⁴³⁴ Предисловие В. Белова к монографии А.Б. Бабаева // Бабаев А.Б. Система вещных прав. М., 2006. С. VI—VII.

лое, состоящее из связанных между собой элементов, исходя из того, что у каждого цельного объекта «энергия внутренних связей больше энергии его внешних связей со средой»⁴³⁵.

В системном плане правовое регулирование есть внешнее воздействие или совокупность воздействий на некоторую систему, необходимые для установления и совершенствования нормального (правильного, субъективно ожидаемого, желаемого) порядка взаимодействия элементов внутри системы, а также самой системы со средой⁴³⁶;

7) применять средства юридической техники в целях лаконичного изложения и единообразного толкования сформулированных правовых норм.

Совершенствование методологических основ правового регулирования во всех сферах общественных отношений, касающихся обеспечения обороны страны и безопасности государства, необходимо осуществлять на всех уровнях. Специалисты отмечают отсутствие до настоящего времени в отечественной науке единой общепринятой методологии формирования стратегии национальной безопасности, понятийного аппарата, целостности и системности в исследовании проблем национальной безопасности. В условиях сложившейся научной базы, в основном сформировавшейся правовой основы для обеспечения и дальнейшего развития различных аспектов национальной безопасности, внутриведомственная ориентированность научных разработок, с одной стороны, выступает инструментом организации деятельности конкретных органов исполнительной власти, с другой — является причиной фрагментарности и разрозненности научных исследований в данной сфере.

Выработка единых методологических подходов к осуществлению правового регулирования отношений, возникающих в процессе осуществления военными организациями деятельности по использованию государственного имущества, а также их последовательное применение в правотворческой практике, может иметь лишь один результат, при том исключительно позитивный: ожидаемое упорядочивание данной сферы общественных отношений, исключающее конфликтность как внутри своей системы, так и с внешней средой.

Нужна ли нам детализация субъектов административной ответственности (к вопросу об ответственности воинских частей)?

Паршина О.В., кандидат юридических наук, доцент

С наделением воинских частей статусом юридического лица они становятся таким же субъектом административной ответственности, как и «гражданское» юридическое лицо. Поэтому положения доктрины административного права, касающиеся административной ответственности юридических лиц, без каких-либо ограничений распространялись и на воинские части — юридические лица (ст. 2.10 КоАП РФ).

Между тем, как известно, доминирующее положение среди юридических лиц занимают сообщества, созданные для предпринимательской деятельности, т. е. коммерческие юридические лица, основной целью деятельности которых является извлечение прибыли (ст. 50 ГК РФ), что является классическим типом юридического лица в обществе с рыночной экономикой.

Автор солидарен с высказываемыми отечественными учеными критическими оценками законодательства, когда понятие предприятия как субъекта права сводится к понятию юридического лица⁴³⁷. При таком подходе, прежде всего, исчезает его участие в публично-правовых отношениях. Еще более остро это проявляется при рас-

⁴³⁵ Толкачев В.В. Методология исследования коррупционных отношений в контексте современной теории права // Государство и право. 2006. № 7. С. 14.

⁴³⁶ Мальцев Г.В. Указ. соч.

⁴³⁷ Более подробно см.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 244—245; Липатов В.В. Законодательство о предприятиях. Критический анализ // Государство и право. 2000. № 7.

смотрении государственного органа, в том числе воинской части, только через призму понятия юридического лица — центрального института гражданского права.

В любом государстве, в том числе и в Российской Федерации, наряду с коммерческими и некоммерческими организациями, имеется значительное количество публично-правовых субъектов, т. е. юридических лиц, действующих не только и не столько в частноправовой, сколько в публично-правовой сфере (к ним относятся, например, воинские части).

Если большинство коммерческих и некоммерческих организаций создаются по воле собственника или учредителя для обеспечения общих интересов, включая имущественные, то публично-правовые субъекты получают, «приобретают» компетенцию не по своей воле и не в своих интересах. Они создаются в силу конкретных предписаний закона или иных правовых актов. Действуют не в своих собственных интересах, что являлось бы противоправным, а в публичных.

Государство, создавая тот или иной государственный орган, возлагает на него выполнение определенных задач и выделяет для этого в оперативное управление часть единого фонда государственной собственности, а также осуществляет полное или частичное его финансирование. Применительно к воинским частям — стопроцентное бюджетное финансирование.

При применении к воинской части такой меры административной ответственности, как штраф (применяется наиболее часто), государство изымает в качестве наказания у государственного органа свои же собственные деньги, одновременно понижая потенциальную возможность выполнения возложенных на государственный орган задач, носящих публично-правовой характер. Кроме того, как известно, сметно-бюджетное финансирование не предусматривает соответствующих статей на уплату штрафных санкций. Совершенно иное положение складывается при наложении штрафов на частные, коммерческие предприятия, являющиеся собственниками своего имущества.

При этом, следует особо отметить, что основными «производственными средствами» войсковой части являются боевая техника, оружие, боеприпасы и т. п., т. е. предметы, изъятые из оборота или ограниченные в гражданском обороте, — наложение взысканий на такое имущество в виде возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения или конфискации исключается.

Анализ эволюции административной ответственности организаций показывает, что при советской власти, когда любое предприятие, т. е. юридическое лицо, было государственным, государство не было заинтересовано наказывать само себя — меры административной ответственности к юридическим лицам практически не применялись. Но в процессе перехода нашей страны к рыночной экономике и политико-правовых преобразований к административной ответственности, наряду с физическими лицами, все активнее начинают привлекаться юридические лица, так как государству было необходимо сосредоточить в своих руках определенные механизмы административно-правового воздействия на хозяйствующие субъекты, которые перестали находиться в непосредственном государственном ведении и подчинении. Таким образом, само появление административной ответственности юридических лиц было вызвано изменением форм собственности — появлением частных предприятий. При почти стопроцентной государственной собственности в экономике вводить в качестве основной меры административной ответственности денежный штраф не представлялось необходимым — его крупные размеры могут ощутимо отразиться только на негосударственных предприятиях, в первую очередь коммерческих.

Что касается государственных бюджетных учреждений, которые создаются и целиком финансируются самим государством (к ним относятся и воинские части), то первоначальная идея законодателя на таких субъектов, по нашему мнению, не распространялась.

А как это решается в праве других государств, и что положительное в их практике можно учесть в российском законодательстве?

В послевоенный период многие страны, столкнувшись с проблемой резкого роста правонарушений, совершаемых корпорациями и иными хозяйствующими субъектами, пошли по пути освоенного института как административной, так и уголовной ответственности юридических лиц. При всем многообразии и специфике национальных правовых систем сразу же бросается в глаза следующее. Административная, а порой, и уголовная ответственность вводилась в основном в капиталистических государствах, а в СССР и других социалистических странах наблюдалась прямо противоположная тенденция. В этих странах основной упор делался не на ответственность юридических лиц, а на ответственность руководителей предприятий, т. е. тех лиц, по вине которых юридические лица и совершали правонарушения.

В настоящее время уголовная ответственность юридических лиц установлена в Австрии, Бельгии, Голландии, Дании, Канаде, Норвегии, США, Франции, Южной Корее, Японии и в некоторых других странах. Административная ответственность юридических лиц введена в Германии, Италии, Португалии, причем на уровне кодифицированных актов. Очень широко этот институт используется в Европейском сообществе. Таким образом, видимо, можно обоснованно говорить о наличии определенной мировой тенденции в решении рассматриваемого нами вопроса⁴³⁸.

При изучении зарубежного законодательства о юридической ответственности юридических лиц, по мнению автора, наибольший интерес может представлять право Китайской Народной Республики⁴³⁹. В Китае, так же как и в России, осуществляется постепенный переход от командно-административной к рыночной экономике. В силу перестроечных процессов в Российской Федерации и Китайской Народной Республике возникают схожие ситуации, решаются аналогичные задачи.

С принятием нового Уголовного кодекса КНР (1997 г.⁴⁴⁰) в китайском законодательстве устанавливается уголовная ответственность юридических лиц за конкретные виды преступлений, которые перечислены в Особенной части. Применительно к этим преступлениям законодатель употребляет понятие «корпоративные преступления». В двух статьях Общей части (ст.ст. 30—31) определяются основания и порядок ответственности юридических лиц за корпоративные преступления.

В соответствии со ст. 30 Уголовного кодекса КНР (далее — УК КНР) за деяние, совершенное компанией или предприятием, причинившее ущерб обществу, в случаях, предусмотренных статьями Особенной части, наступает уголовная ответственность. За совершение такого преступления юридическое лицо наказывается штрафом, а руководители и непосредственно ответственные лица за совершение указанных преступлений подлежат уголовной ответственности по соответствующим статьям Особенной части (ст. 31 УК КНР).

Особенная часть УК КНР содержит значительное количество статей, предусматривающих ответственность юридических лиц за совершение корпоративных преступлений. Так, ст. 159 определяет, что субъектами преступлений против социалистического рыночного экономического порядка, предусмотренных ст.ст. 140—148, могут быть признаны юридические лица. Это пересортица и отпуск потребителям поддельной продукции, производство и сбыт поддельных, некачественных лекарств, производство нестандартной электротехники, пневмотехники, взрывоопасной продукции, ядохимикатов, парфюмерных изделий и т. п. Соответствующие предприятия за совершение указанных преступлений наказываются штрафом, а руководители и непосредственно ответственные лица этих юридических лиц несут ответственность по указанным статьям УК КНР.

⁴³⁸ Более подробно по этому вопросу см.: *Иванов Л.Н.* Административная ответственность юридических лиц // Рос. юстиция. 2001. № 3. С. 21—24.

⁴³⁹ По этому вопросу более подробно см.: *Гражданское законодательство КНР*. М., 1997; *Современное уголовное законодательство КНР*. М., 2000.

⁴⁴⁰ В предыдущем Уголовном кодексе КНР, принятом в 1979 г., институт уголовной ответственности юридических лиц отсутствовал.

Уголовная ответственность юридических лиц также предусмотрена за незаконные производство, торговлю или перевозку оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ (ст. 125), различные виды контрабанды (ст.ст. 151—153), использование при регистрации компании фиктивных документов, декларирование ложных сведений об уставном капитале (ст.ст. 158—159), различные преступления против порядка регулирования в сфере финансов (ст.ст. 174—182) и т. д. Всего в УК КНР содержится 25 статей, предусматривающих уголовную ответственность юридических лиц.

Таким образом, китайский законодатель пошел по пути закрепления уголовной, а не административной ответственности юридических лиц. Безусловно, различные государства используют различные формы реагирования на правонарушения юридических лиц, но, исходя из предмета данного исследования, автора интересует не столько форма реагирования государства на правонарушения юридических лиц, сколько причины и цели установления ответственности, конкретные категории субъектов такой ответственности.

Сравнительный анализ отечественного и зарубежного законодательства, а также опубликованных работ российских и иностранных авторов⁴⁴¹ свидетельствует, что, несмотря на имеющиеся некоторые национальные различия, введение государством административной или уголовной ответственности юридических лиц всегда вызвано реальными условиями современного развития общества, состоянием правонарушений в сфере экономики в целом. Цель установления административной или уголовной ответственности юридических лиц также всегда одна — оказание соответствующего правового воздействия на совершающее то или иное правонарушение юридическое лицо.

Что же касается субъектов административной (в некоторых странах — уголовной) ответственности, то здесь КоАП РФ расходится с зарубежными аналогами. Точнее говоря, КоАП РФ лишь ввел институт административной ответственности юридических лиц, но не детализировал его субъекты. Более того, данный Кодекс провозгласил психологически хорошо воспринимаемый принцип равенства всех юридических лиц в вопросах административной ответственности независимо от места их нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств (ст. 1.4). При этом, законодатель совершенно не учел, что за понятием «юридические лица» скрывается весьма значительный перечень различных по своим организационно-правовым формам, праву собственности, дееспособности, статусу и другим признакам предприятий, организаций и учреждений. И главное, существующий пробел в отечественном гражданском праве — отсутствие деления совокупности юридических лиц на публично-правовые и гражданско-правовые — автоматически перешел и в административное право. Сложившееся положение можно объяснить новизной для отечественной правовой доктрины института административной ответственности, а также стремлением разработчиков КоАП РФ опробовать на практике новый институт, а затем уже вносить какие-либо коррективы⁴⁴².

Изучение иностранного права и некоторой судебной практики, опубликованной в отечественной литературе, в части наложения административных штрафов на юридических лиц сразу же выявляет несколько существенных особенностей, отсутствующих в современном отечественном законодательстве.

⁴⁴¹ См.: *Брэбан Г.* Административное право Франции. М., 1988; *Иванов Л.Н.* Указ. соч.; *Крылова Н.Е.* Уголовная ответственность юридических лиц во Франции: предпосылки и основные черты // Вестник МГУ. Сер. Право. М., 1998; *Полковников Г.В.* Английское право о компаниях: закон и практика. М., 2000; *Хайне Г.* Юридические лица и их ответственность в немецком праве: проблемы реформации // Уголовное право. 2001. № 1; *Шанн Я.* Основы гражданского права Германии. М., 1999; *Шумилов В.М.* Введение в правовую систему ФРГ. М., 2001; *Административное право зарубежных стран*. М., 1996; *Гражданское законодательство КНР*. М., 1997; *Современное уголовное законодательство КНР*. М., 2000 и др.

⁴⁴² Данный подход разработчики КоАП РФ, не скрывая, озвучили в ряде публикаций. См., напр.: *Сорокин В.Д.* О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. С. 14.

Во-первых, в законодательстве европейских государств и США существует более детальная классификация юридических лиц⁴⁴³ и, что особенно важно для данного исследования, деление юридических лиц на публичные и частные⁴⁴⁴. Соответственно и правовой статус этих юридических лиц различен, чего нельзя сказать о нынешнем состоянии правового регулирования рассматриваемого вопроса в Российской Федерации.

Во-вторых, наличие уголовной ответственности юридических лиц в ряде стран как континентальной, так и англо-саксонской системы права. Однако, по признанию самих ученых этих государств, уголовная ответственность юридических лиц носит квазиуголовный характер и, по сути, является подменой административной ответственности юридических лиц⁴⁴⁵.

В-третьих, в законодательстве западноевропейских стран и США четко и без всяких сомнений обозначены цель и объекты административной, а в некоторых странах и уголовной ответственности юридических лиц — защита общества от злоупотреблений корпораций, и прежде всего крупных, в связи с необходимостью повысить уровень правовой защиты добросовестной, свободной конкуренции, прав потребителя, окружающей среды, здравоохранения, техники безопасности труда и безопасности транспорта⁴⁴⁶.

В-четвертых, ни в одном из западноевропейских государств или США не имеется норм об административной или уголовной ответственности публично-правовых субъектов. Эта проблема решается путем персонализации ответственности виновных — должностных лиц.

При всем многообразии и национальной специфике классификации юридических лиц, существующих в зарубежных странах, следует отметить общее. Во-первых, в законодательстве и доктрине, прежде всего, различают юридические лица публично-права и юридические лица частного права. Для отграничения первых от вторых используются различные критерии.

Одним из таких критериев является природа акта, явившегося основанием для возникновения того или иного субъекта права. Если юридические лица публично-права возникают на основании публичного акта (закона, указа, постановления или распоряжения правительства и т. п.), то юридические лица частного права возникают на основании частноправового акта. К отличительным признакам юридических лиц публично-права относят также публичный характер преследуемых целей, наличие властных полномочий, особый характер членства и т. п. К юридическим лицам публично-права относятся государство, административно-территориальные единицы, государственные органы и учреждения, торговые и промышленные палаты, воинские формирования. В форме юридического лица публично-права действуют в ряде стран отдельные государственные предприятия.

Свойства юридического лица публично-права, как правило, требуют специально-го признания. Вопросы организации, сферы деятельности, представительства регулируются нормами публично-права.

Однако во всех странах, где существует подобное деление, юридические лица публично-права, вступая в гражданско-правовые отношения с другими юридическими лицами, подчиняются правовому режиму юридических лиц частного права. Именно в этих случаях они уравниваются в правовом положении с юридическими лицами частного права, соответственно несут равную гражданско-правовую (но не

административную, имеющую совершенно иную правовую природу и предназначение) ответственность.

Существуют страны, где государственные органы и организации, в том числе и воинские части, вообще не являются юридическими лицами, соответственно они не являются субъектами гражданско-правовой или административной ответственности. В этих странах функция хозяйственного обеспечения государственного аппарата и воинских формирований возложена на специально создаваемые предприятия, которые и вступают в гражданско-правовые отношения с другими юридическими лицами, они и несут ответственность.

Таким образом, завершая рассуждения о необходимости детализации субъектов административной ответственности, автор настоящей статьи предлагает внести в действующее российское законодательство, по аналогии с законодательством США, Японии и некоторых западноевропейских государств, новеллу о разделении всей совокупности юридических лиц на юридические лица публично-права и частного права. Для юридических лиц публично-права, в том числе для воинских частей, основным видом административного наказания, по нашему мнению, должно стать предупреждение, законодательно обусловленным видом которого может быть также предупреждение с предписанием.

Обоснование возможности использования Федерального казначейства в военное время

*Трубкина Ю.Е., адъюнкт кафедры финансового обеспечения воинской части
Военной финансово-экономической академии, капитан*

Федеральная казначейская система активно способствует процессу укрепления экономического могущества страны, его развитию во всех областях. Организация исполнения федерального бюджета в Российской Федерации требует постоянного контроля за правильным и своевременным доведением до учреждений и организаций предусмотренных бюджетом платежей, за правильным и целевым расходованием средств федерального бюджета, за соблюдением государственной финансовой дисциплины.

Тем не менее, в настоящее время не решен вопрос финансирования войск при переходе с мирного на военное время, т. е. не найдено решение основополагающей задачи финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации в кризисный для страны период. В отличие от действовавшего порядка перевода войск с мирного на военное время, когда они могли немедленно получить необходимые им денежные средства в любом учреждении банка России, с переходом Министерства обороны Российской Федерации на финансирование через лицевые счета органов Федерального казначейства воинские части закреплены за конкретными органами Федерального казначейства и обслуживающими их банками, что не позволяет надлежаще обеспечить их денежными средствами. Более того, финансирование воинских частей, дислоцированных за пределами Российской Федерации, где выплаты производятся в национальных валютах стран пребывания, через казначейство невозможно⁴⁴⁷.

Территориально расположение войск и сил флота не совпадает с границами региона, в пределах которого находятся отделения федерального казначейства конкретного УФК. При смене дислокации воинских частей и перемещении их с одной территории на другую происходит сбой всей цепочки финансирования. Это, несомненно, скажется на финансовом обеспечении таких воинских частей. А ведь мобильность для воинских частей представляет собой нормальное состояние, даже в условиях мирного времени, не говоря о военном.

Представители руководящих органов Федерального казначейства в целях обоснования финансирования войск через казначейство ссылаются на опыт финанси-

⁴⁴³ В данном случае нас интересует не столько сравнительный анализ классификаций юридических лиц в праве различных государств, сколько сам доктринальный подход к классификации юридических лиц, их деление на публичные и частные.

⁴⁴⁴ Например, во Франции, согласно Торговому кодексу, юридические лица делятся на юридические лица частного права (коммерсанты) и юридические лица публично-права.

⁴⁴⁵ Некоторые зарубежные авторы, говоря о квазиуголовном характере уголовной ответственности юридических лиц, употребляют термин «административно-уголовная ответственность корпораций».

⁴⁴⁶ Более подробно по этому вопросу см.: *Никифоров А.С.* Юридическое лицо как субъект преступления и уголовной ответственности. М., 2002.

⁴⁴⁷ *Воробьев В.В.* Финансово-экономическое обеспечение оборонной безопасности России: проблемы и пути их решения: моногр. СПб., 2003. С. 334.

рования войск русской армии через полевые учреждения казначейства. Однако полевые казначейства, сформированные в 1866 г., отличались высокой мобильностью, входили в состав войск действующей армии и вели банковские операции. Впоследствии полевые казначейства трансформировались в органы Госбанка — полевые учреждения банка. В Первую мировую войну полевые казначейства во фронте и в армии были переподчинены начальникам, ведавшим вопросами материального обеспечения войск, с сохранением такого же порядка безусловного выполнения их распоряжений⁴⁴⁸. Полевые казначейства — это прообраз полевых учреждений банка, и они не имеют ничего общего с действующей сейчас системой органов Федерального казначейства.

Основное требование, которое должно предъявляться к системе финансирования в военное время, — это надежность. В настоящее время полная ответственность органов Федерального казначейства за своевременное и полное финансирование потребностей Министерства обороны Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством не предусмотрена. Если до недавнего времени основными выходными показателями системы финансового обеспечения являлись своевременность и полнота доведения бюджетных ассигнований до распорядителей и бюджетополучателей в целях обеспечения всех проводимых мероприятий в войсках по их боевой готовности, то сейчас во главу угла ставится целевая направленность и использование выделяемых (в соответствии с бюджетной классификацией, установленной Министерством финансов Российской Федерации) ассигнований через лицевые счета, открытые в органах Федерального казначейства. При этом, вопросы сохранения и поддержания достигнутого уровня боевой готовности войск поднимаются только представителями Министерства обороны Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации.

В настоящее время повышается вероятность локальных войн, внешних и внутренних конфликтов, проявляющих устойчивую тенденцию к разрастанию, что не может полностью исключить и угрозу широкомасштабной войны. При этом, сама широкомасштабная война в случае ее возникновения будет существенно отличаться от прошлых войн, особенно своим начальным периодом, повышающим его значимость для достижения победы в войне. В этом периоде решаются задачи разрушения систем государственного и военного управления, подрыва экономического и военного потенциалов государства в целом⁴⁴⁹. А это значит, что возрастает роль мобилизационной готовности как Российского государства вообще, так и его Вооруженных Сил в частности.

Финансовое обеспечение мобилизационного развертывания войск и проведение мобилизации военными комиссариатами заключается в своевременном и полном финансировании их расходов, связанных с переводом Вооруженных Сил Российской Федерации с мирного на военное время в первом месяце войны, в организации финансового хозяйства в развертываемых и формируемых воинских частях, обеспечении формируемых полевых учреждений Центрального банка (Банка России) специальными банковским имуществом и руководящими документами Банка России, в постоянном совершенствовании готовности финансово-экономической службы и полевых учреждений Банка России к работе в условиях военного времени.

Мы считаем, что необходимость поддержания постоянной готовности финансовых органов еще в мирное время к финансовому обеспечению в любых условиях военной обстановки, в том числе в условиях высокомобильной, маневренной войны, должна быть общим требованием к финансовому обеспечению войск. Организацию финансовой системы необходимо строить по принципу свободного маневрирования входящими в ее структуру звеньями в зависимости от специфики решаемых задач, в зависимости от того, находятся ли войска в условиях мирного времени, ведут ли ограниченные боевые действия или широкомасштабную войну. При этом, несмотря на различие задач финансовых органов в различных условиях, коренная ломка их структуры не допускается, а сохраняется базовая организация структуры.

⁴⁴⁸ Воробьев В.В. Указ. соч. С. 335.

⁴⁴⁹ Воробьев И.Н., Круглов В.В. Основы военной футурологии. М., 1988. С. 169.

В настоящее же время действующая система финансового обеспечения не отвечает вышеперечисленным требованиям. В связи с этим возникает ряд проблем:

1. Бюджетный учет в военное время в войсковом звене неприемлем в связи с тем, что он достаточно громоздкий и требует привлечения большого количества финансовых работников.

2. Состояние дел в учреждениях Федерального казначейства в городах дислокации штабов военных округов (флотов) и в местах дислокаций войск свидетельствует о том, что некоторые из них не полностью готовы к осуществлению финансирования войск в любой другой обстановке, отличной от мирной: спецотделы занимают только текущей деятельностью, отсутствуют нормативные акты, регламентирующие процесс финансирования в военное время, специалисты ОФК не всегда имеют полное представление о Вооруженных Силах Российской Федерации, специфике их финансово-хозяйственной деятельности, нет специальной аппаратуры, а в отдельных учреждениях нет необходимых помещений.

3. Мобилизационное развертывание оказывает свое влияние на формирование финансовых потребностей.

4. Отсутствуют нормативные правовые акты в области взаимодействия финансово-экономических органов Министерства обороны Российской Федерации и ОФК в угрожаемый период и на военное время, а также установленный порядок ведения учета как денежных, так и материальных средств.

5. Действующие на сегодняшний день нормативные документы по финансовому обеспечению армии и флота на военное время устарели и требуют переработки.

6. Необходимо создать методику перехода воинских подразделений с современного порядка финансового обеспечения в мирное время на финансовое обеспечение в военное время.

Изменения механизма финансового обеспечения войскового звена Вооруженных Сил Российской Федерации необходимы в связи с тем, что ни программно-целевое планирование, ни казначейское исполнение бюджета, ни бюджетный учет, так же как и многие другие современные нововведения в финансовой сфере, не применимы в финансовом обеспечении войск в процессе ведения военных действий на более или менее обширной территории (пример тому — ведение боевых действий на территории Чеченской Республики, где органы Федерального казначейства не смогли выполнять свои функции), не говоря уже о военных действиях на территориях иностранных государств либо крупномасштабной войне⁴⁵⁰.

Внедрение казначейской системы исполнения федерального бюджета влечет за собой изменения в порядке финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации. Как известно, любая система характеризуется набором входных, внутренних и выходных показателей.

Входные показатели:

- организация финансового обеспечения войск по территориальному принципу;
- система финансового обеспечения на время войны не должна коренным образом отличаться от системы финансового обеспечения мирного времени;
- обеспечение мобильности финансовых органов.

Внутренние показатели системы, так же как и способы ее организации и функционирования, могут быть различными. Поэтому для выбора и построения рациональной системы финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации необходимо исследовать различные способы ее организации.

Выделим два различных способа построения новой системы. Условно обозначим их вариантами 1 и 2 соответственно.

Вариант 1. Организация финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации через полевые учреждения Банка России.

Увеличение продолжительности войн и численности войск, принимающих в них участие, потребовало в XVIII в. от Российского государства создания специальных органов, дислоцированных в непосредственной близости от районов ведения боевых

⁴⁵⁰ Волков А.Ю. Трансформация механизма финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации: автореф. ... дис. докт. экон. наук. Ярославль, 2009. С. 29.

действий, происходящих на иностранной территории, для постоянного обеспечения группировок войск необходимым количеством наличных денежных средств. Создание этих органов и их работа носили лишь эпизодический характер.

Для финансирования российской армии и обеспечения наличными средствами в конце XIX в. в царской России была создана система полевых казначейств, которые, помимо операций, связанных с финансированием войск, дислоцированных в особых условиях, осуществляли и банковские операции, в том числе обеспечение войск наличными денежными средствами. Контроль за правильностью совершения данных операций возлагался на Государственный банк царской России⁴⁵¹.

Окончательно система банковских учреждений, названных полевыми, была создана в годы Великой Отечественной войны.

Основные требования, которым должны соответствовать данные учреждения:

- прием и выдача наличных денег воинским частям;
- взаимосвязь безналичных расчетов, осуществляемых в народном хозяйстве, как в тылу, так и в прифронтовой полосе;
- проведение операций по изъятию излишней наличной денежной массы из прифронтовой полосы;
- взаимосвязь по вопросам, относящимся к их компетенции, между центром, фронтом, армией и дивизией.

Кроме того, указанные учреждения должны быть мобильными и обеспечивать сохранность вверенных им наличных денег и ценностей.

Задачи по созданию учреждений, соответствующих приведенным требованиям, были возложены на Госбанк СССР. В 1941 г. в Госбанке создается система полевых учреждений Госбанка СССР.

В соответствии с военной доктриной Российской Федерации Вооруженные Силы нашего государства могут выполнять задачи, стоящие перед ними как на территории самой России, так и на иностранной территории.

На территории Российской Федерации в особых условиях работают полевые учреждения Банка России, дислоцированные в зоне «чеченского вооруженного конфликта» на территории Чеченской Республики, где полевые учреждения входят в состав антитеррористической группировки. На них возлагаются задачи не только по банковскому обслуживанию войск группировки, но и по восстановлению банковской системы и экономики Чеченской Республики.

Вариант 2. Организация финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации через ОФК с использованием полевых казначейств.

С давних времен функция исполнения бюджета государства являлась важнейшим элементом управления страной, мощным рычагом воздействия на социально-экономические процессы. В России рациональное управление государственными финансами приобрело большое значение по мере перехода экономики страны к рыночным отношениям.

Современная система финансового обеспечения войск через органы Федерально-го казначейства значительно отличается от прежней системы казначейского исполнения бюджета. И поэтому для того, чтобы она полноценно работала во время войны, необходима ее корректировка. Мы считаем, что органы Федерального казначейства необходимо наделять функциями учреждений Госбанка России. Должностями гражданского персонала в спецотделах казначейства целесообразней заменить должностями военнослужащих. Включить в состав спецотдела казначейства финансово-учетное отделение, которое будет разворачиваться в военное время для ведения финансового учета воинских частей и подразделений, обслуживаемых данным ОФК. Также в состав отделений федерального казначейства необходимо включить дополнительные подразделения (полевые казначейства). Полевые казначейства — это мобильные финансовые органы. Разворачивать полевые казначейства с объявлением мобилизации. Штат полевых казначейств необходимо формировать за счет финансовых органов обслуживаемых воинских частей. Количество подразделений полевых казначейств будет зависеть от численности личного состава обслуживаемых

воинских частей из расчета одно подразделение на 3 000 человек. В состав полевого казначейства входят начальник, заместитель, два помощника и кассир. Личный состав подразделения взаимозаменяем. На полевые казначейства возлагаются следующие задачи:

- выезд в тыл подразделений и воинских частей во время их остановки, во время, когда не ведутся боевые действия;
- сбор данных, необходимых для финансовых операций;
- выплата части денежного довольствия наличными деньгами;
- оформление документов на безналичные перечисления средств;
- обработка документов и передача их в спецотдел ОФК.

Военные финансы в условиях аутсорсинга

Федосеев С.В., докторант Военного финансово-экономического института (г. Ярославль), кандидат экономических наук, советник РАЕИ

Во исполнение принятых решений по переходу Вооруженных Сил Российской Федерации к новому (перспективному) облику оптимизирована их структура и сокращена штатная численность финансово-экономических органов всех уровней.

Цель данных мероприятий заключается в придании им такого облика, который в общей системе военной организации государства удовлетворял бы потребностям обеспечения вооруженной защиты национальных интересов государства и соответствовал его экономическим и мобилизационным возможностям.

Значительное место в реализации военной реформы отводится мероприятиям финансового характера, нацеленным на реорганизацию и оптимизацию системы управления финансово-хозяйственной деятельностью войск (сил).

В целях решения поставленных задач по своевременному и бесперебойному финансовому обеспечению войск (сил) прорабатываются направления:

- по передаче отдельных функций финансово-экономических органов сторонних учреждений и организациям на аутсорсинговой основе;
- по привлечению для выполнения отдельных задач (функций) финансово-экономических органов сторонних специалистов (индивидуальных предпринимателей) на основании заключенных срочных договоров гражданско-правового характера.

Аутсорсинг — способ оптимизации деятельности предприятий (организаций) за счет сосредоточения усилий на основном предмете деятельности и передачи непрофильных функций и корпоративных ролей внешним специализированным компаниям. Иными словами, это целенаправленное выделение отдельных бизнес-процессов и делегирование их на исполнение сторонней организации.

Отношения в рамках аутсорсинга связывают организацию — производителя продуктов (услуг), которая является заказчиком или клиентом, и аутсорсера, т. е. организацию-исполнителя, располагающую необходимыми ресурсами, например:

- *профессиональными* (аутсорсер имеет высококвалифицированных специалистов, которых нет у компании-клиента);
- *производственно-технологическими* (аутсорсер располагает необходимыми производственными мощностями или технологиями);
- *финансово-административными* (аутсорсер умеет управлять некоторыми проектами так, чтобы снизить их стоимость и ускорить выполнение);
- *региональными* (в некоторых регионах или странах аналогичная работа стоит дешевле) и т. п.

Аутсорсинг позволяет повысить эффективность выполнения определенных функций предприятий в области информационных технологий, снабжения и поставок, обеспечения персоналом и даже производства.

На аутсорсинг, как правило, в первую очередь передаются следующие процессы: приготвление пищи, обеспечение безопасности, уборка, обслуживание офисной техники и другие процессы обеспечения жизнедеятельности предприятия (организации), затем вспомогательные и, наконец, основные.

⁴⁵¹ Денежное обращение и кредит СССР: учеб. для вузов. 3-е изд., доп. М., 1976. С. 38.

Отдельными областями применения аутсорсинга стали транспорт, коммуникации, складское хозяйство, управление недвижимостью и др. Аутсорсинг финансового обеспечения (бухгалтерии) логически дополняет данные сферы его применения.

Стоимость аутсорсинга бухгалтерии, как правило, пропорциональна количеству обрабатываемых документов, поэтому позволяет многим компаниям обойтись без штатного бухгалтера или освободить от этих обязанностей сотрудника, совмещающего должность главного бухгалтера с другой.

В отношении военных финансов можно сформулировать следующее определение: *аутсорсинг военных финансов* — это долгосрочно функционирующая форма взаимодействия органов управления финансово-экономическим обеспечением силовых министерств (служб) и коммерческих организаций, предполагающая полное или частичное выполнение ими на контрактной и возмездной основе бухгалтерских и финансовых операций в интересах подчиненных частей и подразделений.

Предлагаемая классификационная схема аутсорсинга финансов позволит помочь в принятии решений о том, какие функции можно передать на аутсорсинг, в какой последовательности и в каких временных рамках (рисунок 1).

Данная модель построена на основе сегментации рынка финансового аутсорсинга и выделения четырех уровней финансово-экономической деятельности. Каждый из уровней — это финансовые отношения, которые являются последовательностью заданий и процедур, обеспечивающих в совокупности завершение финансовых операций. Классификация по уровням помогает создать эффективную финансовую структуру и облегчает процесс принятия управленческих решений в области финансов.

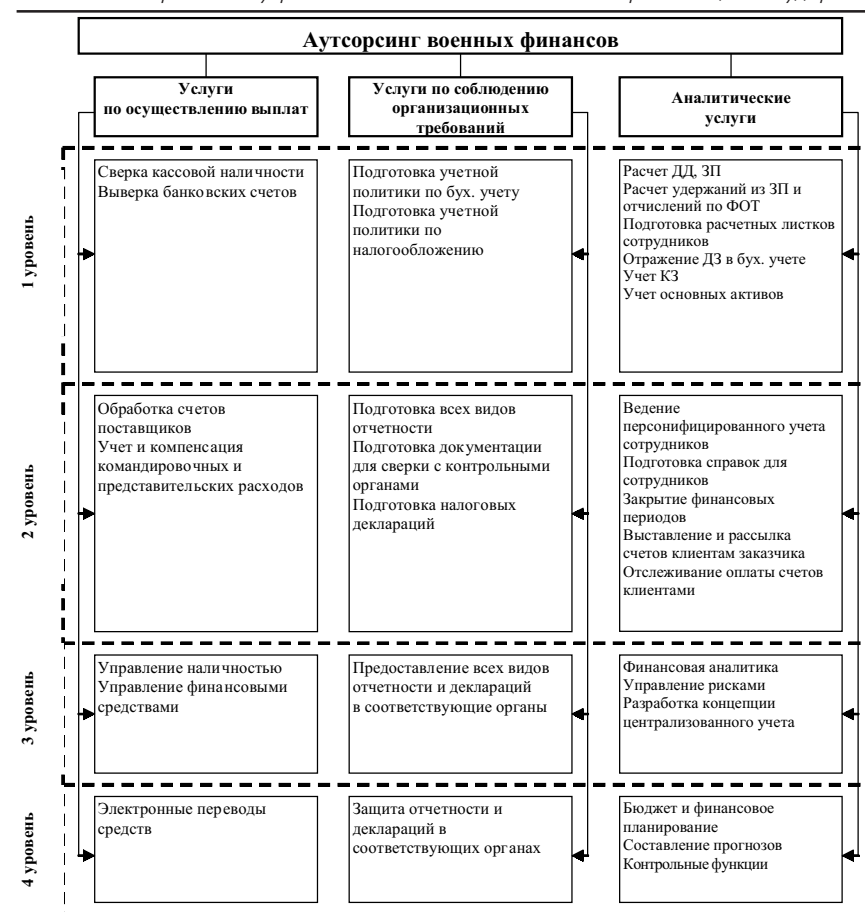


Рисунок 1. Классификация услуг аутсорсинга военных финансов

Первый уровень, самый нижний, включает в себя типовые, или базовые, операции. Финансовые процессы данного уровня занимаются обработкой операций.

Второй уровень — это финансовый и управленческий учет, *третий уровень* отвечает за процессы принятия решений в области финансов, *на четвертом* лежит ответственность за разработку стратегии и политики.

Воспользовавшись преимуществами аутсорсинга, можно повысить качество управления финансами в условиях недостаточного финансового обеспечения и сокращения военных должностей финансовых работников. У аутсорсинга есть и отрицательные стороны, основной из них является потеря конфиденциальности.

Основные проблемы функционирования военных финансов:

- недостаточность финансовых ресурсов для исполнения в полном объеме возложенных на уровень войскового звена расходных полномочий (задач);
- слабое техническое обеспечение, ставящее под вопрос эффективную работу финансовых органов;
- необходимость нововведений в бюджетном учете, требующих его автоматизации, замены не только программных продуктов, но и многих технических средств;
- кадровая проблема усугубляется повышенными требованиями к организации учета в бюджетных организациях.

Для организации финансовой работы и снижения доли административных расходов бюджетов предложен вариант, который предполагает передачу функций бухгалтерии на аутсорсинг.

Внедрение механизма аутсорсинга в финансовую систему осуществляется в несколько последовательно реализующихся этапов (рисунок 2).

Особенно сложным при работе в условиях аутсорсинга является переходный период. Удовлетворенность клиента качеством услуг на первом году самая низкая. С течением времени качество услуг повышается.

При передаче финансовых функций на аутсорсинг должны быть учтены риски и разработана программа их устранения.

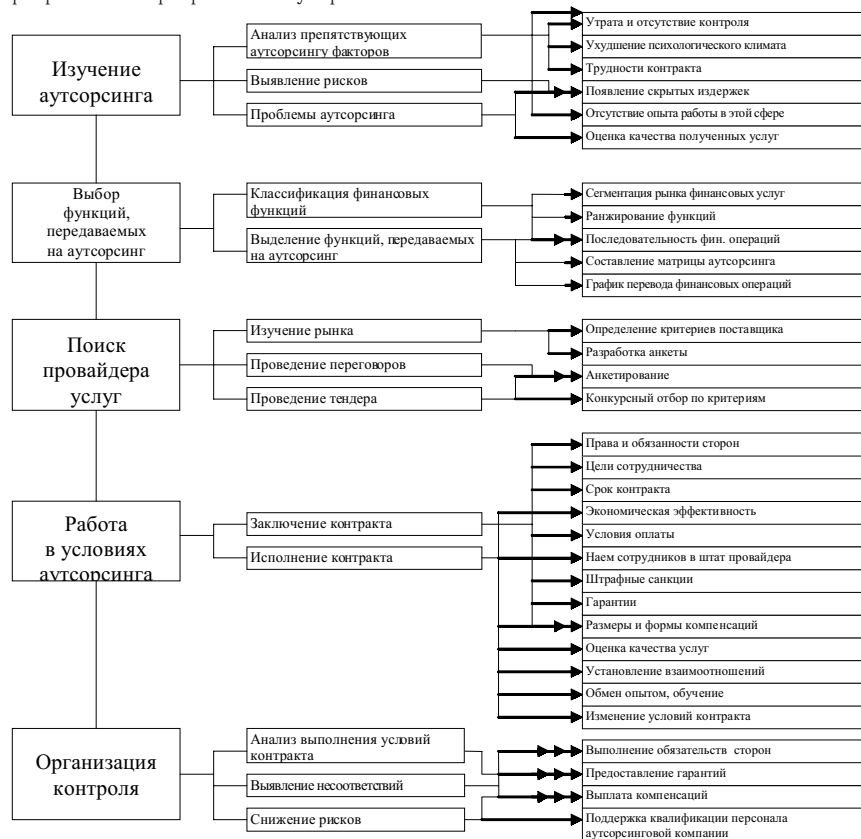


Рисунок 2. Блок-схема аутсорсинга финансовой составляющей

Важную роль в управлении рисками играет выбор компании-аутсорсера. Критерии отбора поставщиков помогают провести их конкурсный отбор и выбрать достойного партнера, сотрудничество с которым позволит достигнуть определенного конкурентного преимущества (см. таблицу).

Таблица

Критерии отбора поставщика аутсорсинговых услуг

№ п/п	Критерий	Балл
1	Время существования компании-поставщика на рынке, лет	
2	Время работы компании-поставщика в данном виде бизнеса, лет	
3	Опыт работы с бюджетной сферой	
4	Удаленность центрального офиса аутсорсинговой компании	
5	Количество клиентов компании-аутсорсера	
6	География деятельности аутсорсинговой компании	
7	Осуществление связи с клиентом	
8	Уровень технического оснащения компании	
9	Уровень программной оснащенности компании	
10	Наличие сертификатов, аттестационных документов, наград в конкурсах	
11	Уровень финансовой независимости поставщика аутсорсинговых услуг	
12	Комплекс (спектр) оказываемых услуг	
13	Стоимость комплекта аутсорсинговых услуг в месяц, руб.	
14	Стоимость консультационных услуг аутсорсинговой компании	
15	Оперативность реагирования аутсорсинговой компании на требования клиента	
16	Степень удовлетворения поставщиком требований своих клиентов, предъявляемых к качеству предоставляемых услуг	
17	Степень удовлетворения поставщиком требований своих клиентов, предъявляемых к оперативности реагирования на возникающие проблемы во время предоставления услуг	
18	Степень удовлетворения поставщиком требований своих клиентов, предъявляемых к объему предоставляемых услуг	
19	Степень обеспеченности необходимыми ресурсами на случай резкого увеличения потребности клиента	
20	Доля аттестованных специалистов, %	
21	Доля специалистов с высшим профессиональным образованием, %	
22	Ориентировочная (расчетная) экономия средств при заключении договора аутсорсинга с данным поставщиком, тыс. руб.	
23	Оценка уровня культуры и обслуживания поставщика услуг	
24	Благоприятное влияние кадровой политики поставщика услуг	
25	Соблюдение профессионально-этических принципов	
26	Уровень мобильности контракта (договора, соглашения)	
27	Уровень контроля получателя услуги над переданным компании-поставщику видом бизнеса, необходимым для дальнейшего функционирования деятельности получателя услуг	
28	Степень страхования рисков	
29	Степень сохранности финансовой независимости получателя услуг	

Другим способом снижения рисков является заключение контракта, который должен четко разграничивать права и обязанности сторон, регламенты взаимодействия, зоны ответственности каждой из сторон.

Аутсорсинг позволяет решить проблемы с привлечением, обучением и удержанием квалифицированного персонала, а также с непрерывностью бизнес-процессов: замена персонала на время отпуска, болезни, обучения обеспечивается поставщиком услуг.

Кроме того, появляется гибкость в управлении ресурсами — компании не нужно беспокоиться о сокращении численности своих сотрудников при изменении ситуации на рынке, перепрофилировании деятельности, уменьшении объемов производства и т. п.

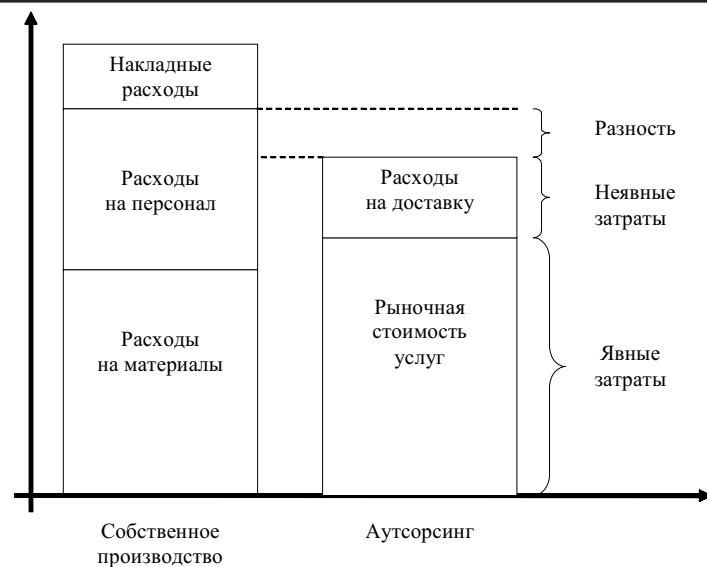


Рисунок 2. Сопоставление стоимости затрат на производство

Клиент также может избежать расходов на инвестиции в оборудование и программное обеспечение, необходимое для поддержки передаваемых бизнес-процессов и на их последующую техническую поддержку, а возможно, и сократить расходы на содержание офиса и аппарата управления.

Однако основной выгодой являются возможность использовать чужой высоко-профессиональный опыт, накопленный при решении аналогичных задач, и постоянный доступ к новым технологиям и знаниям. Компания, специализирующаяся на предоставлении определенных услуг, первой сталкивается с возникающими проблемами в данной области, осуществляет инвестиции в выработку решений задач и развитие соответствующих технологий, в постоянное повышение квалификации своего персонала. Узкая специализация в предметной области позволяет ей обеспечивать надежное и качественное исполнение передаваемой ей на аутсорсинг функции, а благодаря выполнению однотипных операций для множества клиентов поставщик может удерживать конкурентоспособные цены на свои услуги. Для того чтобы обеспечить такое же качество самостоятельно, заказчику необходимы значительные инвестиции в развитие персонала, оборудование, программное обеспечение. Об этом следует помнить при оценке экономической эффективности перехода на аутсорсинг.

Очень часто ошибочно данные компоненты затрат исключают из расчета и просто сравнивают стоимость услуг с затратами на содержание персонала, вовлеченного в передаваемый бизнес-процесс. Если принять во внимание все перечисленные выше факторы, чаша весов может склониться в пользу аутсорсинга. Если же сравнивать не просто цену, а смотреть на проблему с точки зрения «цена—качество», то бизнес-модель с использованием аутсорсинга становится предпочтительной.

Аутсорсинг может позволить предприятию (организации) воспользоваться ресурсами, доступ к которым в противном случае был бы невозможен, например, при расширении географии деятельности фирмы или при создании новой компании.

Еще одна группа преимуществ специфична именно для аутсорсинга финансовой функции и заключается в переложении ответственности за организацию учета и правильность его ведения на аутсорсинговую компанию. Возмещение убытков, связанных с неправильным расчетом налогов или с несвоевременным предоставлени-

ем отчетности, происходит за счет поставщика услуг или по страховому договору (большинство серьезных аутсорсинговых компаний страхуют свою профессиональную ответственность). Весь комплекс вопросов решается профессионалами своего дела, при этом детально знающими специфику работы предприятия клиента.

С чем же связан тот факт, что, несмотря на все перечисленные выше достоинства, аутсорсинг бизнес-процессов еще не очень распространен?

Станет ли бухгалтерское обслуживание такой же популярной и общепринятой услугой для российских компаний, как для американских или канадских, зависит от многих факторов.

Один из факторов, который нельзя не отметить, — это управленческий менталитет российских предпринимателей. С укоренившейся привычкой иметь все свое российские предприниматели прощаются не просто. Бухгалтер всегда должен быть рядом. А то, что на содержании бухгалтерии можно сэкономить, — не так важно. Наличие этого фактора — вопрос времени и динамики развития рыночных отношений в нашей стране.

Другой фактор — представление предпринимателей, что покупать бухгалтерию как услугу дорого и информационно небезопасно. Но это только представление. Реально передача функций специализированной компании позволяет снизить операционные расходы, в частности, затраты на оплату труда (единный социальный налог платить не надо), содержание рабочих мест (аренда офиса, компьютерное и программное обеспечение), снижаются административные издержки (снимается необходимость контроля за деятельностью штатных сотрудников), снижаются налоговые риски и т. д.

Что касается *информационной безопасности* — действительно, в бухгалтерии сконцентрирована конфиденциальная информация, утечка которой может серьезно навредить компании. Но доступ к информации у штатного бухгалтера и специалистов аутсорсинговой компании одинаков. Только ответственность разная. У компании она по определению выше, чем у бухгалтера. Все дело в репутации и платежеспособности.

Со временем указанные предубеждения будут сняты, и финансовый (бухгалтерский) аутсорсинг станет распространенным явлением в нашей стране.

При подготовке данных предложений необходимо исходить из требований законодательства Российской Федерации, объемов фактической работы по финансовому обеспечению войск (сил), наличия инфраструктуры и возможности реализации предложений на соответствующих территориях (в населенных пунктах), выделенных объемов финансирования на текущий год.

Законность в деятельности пограничных органов

Современные угрозы государству и их влияние на пограничную деятельность

Дятлов Е.М., юрист

В современных условиях проблема обеспечения безопасности на государственной границе, скажем условно — пограничной безопасности, занимает важнейшее место в деятельности органов безопасности Российской Федерации. Это обусловлено тем, что на границе Российской Федерации и внешних границах стран СНГ сосредоточено большинство источников, представляющих собой угрозы для безопасности нашего государства.

Результаты пограничной деятельности показывают, что одним из наиболее напряженных, требующих постоянного внимания участков государственной границы, где проявляется большинство угроз жизненно важным интересам государства, является российско-казахстанский участок Государственной границы Российской Федерации.

Пограничные органы федеральной службы безопасности, выполняя задачи по охране и защите Государственной границы Российской Федерации, постоянно сталкиваются с различными угрозами безопасности государства. Нелегальная миграция, контрабандная деятельность и другие противоправные деяния в пограничной сфере носят организованный характер и непосредственно угрожают жизненно важным интересам государства. Созданные трансграничными организованными преступными группировками (далее — ОПГ) каналы используются для незаконного оборота наркотических средств и провоза других опасных видов контрабанды через границу, а также спецслужбами и организациями иностранных государств. Кроме того, указанные каналы используются представителями незаконных вооруженных формирований, бандитскими группами, террористами и экстремистами, которые пытаются проникнуть на территорию России в целях дестабилизации обстановки в стране различными формами, средствами и способами. Сегодня государственная граница «...стала местом активной криминальной деятельности организованных преступных формирований транснационального характера»⁴⁵².

Анализ сложившейся обстановки на границе с Казахстаном позволяет выделить следующие условия и факторы, которые оказывают влияние на пограничную деятельность:

- незавершенность процесса демаркации, отсутствие обустроенной в инженерном отношении линии государственной границы со стороны как России, так и сопредельного государства;

- увеличение активности и распространение незаконной деятельности ячеек международных экстремистских и террористических организаций из южных республик Центрально-Азиатского региона в Казахстан, в том числе в приграничных с Россией областях республики;

- использование территории Казахстана как транзитной для контрабанды крупных партий наркотиков из Афганистана в Россию и далее в страны Европы по каналам международных сообщений;

- сложная криминогенная обстановка в приграничных районах Казахстана и России, наличие разветвленных местных и трансграничных ОПГ, активно занимающихся организацией каналов незаконной миграции, контрабанды наркотиков, оружия, товаров народного потребления (далее — ТНП) производства КНР и леса;

⁴⁵² Долгова А.И. Государственная граница, организованная преступность, закон и безопасность России. М., 2006. С. 13.

- коррумпированность, соучастие отдельных сотрудников правоохранительных органов Казахстана и России в противоправной деятельности через государственную границу;

- сохраняющийся высокий уровень миграционных потоков (трудовая миграция) через пункты пропуска граждан Таджикистана, Узбекистана и Кыргызстана;

- тяжелое социально-экономическое положение населения в приграничных районах России и Казахстана, что сохраняет тенденцию возрастания содействия контрабандистам, организованным преступным структурам со стороны местных жителей;

- отсутствие системности при осуществлении пограничного контроля международных грузовых поездов, что создает благоприятные условия для осуществления контрабандной деятельности трансграничными ОПГ.

Таким образом, анализ условий и факторов свидетельствует о том, что при осуществлении пограничной деятельности на передний план вышли угрозы невоенного характера (угрозы в экономической сфере и угрозы распространения экстремизма и терроризма). Кроме того, наряду с противодействием этим угрозам, достаточно остро стоит вопрос противодействия наркоугрозе с территории Казахстана. Все это обуславливает необходимость формирования на данном участке государственной границы комплекса мер организационно-правового характера по совершенствованию пограничной деятельности, отвечающей современным требованиям, и приведения ее возможностей в соответствие с характером и масштабом существующих угроз.

Также хотелось отметить, что незаконная миграция и контрабандная деятельность в организованных формах сопряжены с целым комплексом преступлений, предусмотренных уголовным законодательством, таких, например, как торговля людьми (ст. 127.1 УК РФ), терроризм (ст. 205 УК РФ), организация преступного сообщества (ст. 210 УК РФ), организация экстремистского сообщества (ст. 282.1 УК РФ), подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков (ст. 327 УК РФ) и т. д., а также связаны с преступлениями коррупционной направленности (например, получение и дача взятки — ст.ст. 290, 291 УК РФ). Причем вызывает озабоченность и тот факт, что данный список преступлений не является исчерпывающим.

Разветвленные трансграничные (а также транснациональные⁴⁵³) организованные преступные группировки, специализирующиеся на различных видах преступлений, используя множество благоприятных условий для осуществления противоправной деятельности на данном направлении, имеют широкий выбор мест, средств, способов совершения преступлений.

Представляется, что борьба с организованной преступностью в пограничной сфере должна стать приоритетным направлением в деятельности пограничных органов. Однако для эффективного противодействия необходимо принятие государством дополнительных мер по совершенствованию правового инструментария борьбы с организованной преступностью. Как отмечает А.И. Долгова, «государственная стратегия борьбы с терроризмом и организованной преступностью в современных условиях требует существенной корректировки. При этом, крайне важно ее должное правовое обеспечение. Современная же правовая основа указанной борьбы весьма ущербна»⁴⁵⁴.

Так, согласно ч. 3 ст. 151 УПК РФ пограничные органы ведут дознание только по ч. 1 ст. 188 УК РФ за контрабанду товаров (при отсутствии таможенных органов) и по ч. 1 ст. 322 УК РФ за незаконное пересечение Государственной границы

⁴⁵³ К транснациональным преступлениям относят различные по степени общественной опасности виды преступлений — международные и преступления международного характера. К международным относят преступления против человечества, мира и безопасности народов, к преступлениям международного характера — разнородные преступления, наносящие вред нормальным межгосударственным отношениям, мирному сотрудничеству государств, организаций и граждан. См.: Гаухман Л., Кувалдин В., Максимов С. Проблемы борьбы с организованной транснациональной преступностью // Законность. 1995. № 7. С. 4.

⁴⁵⁴ Организованная преступность, терроризм, коррупция в их проявлениях и борьба с ними / под ред. А.И. Долговой. М., 2005. С. 11.

Российской Федерации. Кроме того, Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 187-ФЗ в УК РФ внесены изменения. Установлена ответственность по ст. 322.1 за организацию незаконной миграции, т. е. организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации (ч. 1), за те же деяния, совершенные организованной группой либо в целях совершения преступления на территории Российской Федерации (ч. 2). В соответствии со ст. 151 УПК РФ дознание по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 322.1 УК РФ, производится дознавателями органов внутренних дел, предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 2 ст. 322.1 УК РФ, производится следователями органов федеральной службы безопасности и следователями органов внутренних дел Российской Федерации.

Кроме вопросов подследственности некоторых преступлений, также возникают проблемы с отсутствием закрепления в законодательстве некоторых ключевых понятий. Так, например, в ст. 8 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. № 40 одним из направлений деятельности федеральной службы безопасности определена пограничная деятельность. В ст. 11.1 того же Закона раскрыты направления пограничной деятельности. Однако законодательством не установлены формы, способы, перечень организаций и ведомств, в чьи полномочия входит осуществление пограничной деятельности, что также представляется необходимым в современных условиях.

Кроме того, возникают трудности, связанные с законодательными неточностями и противоречиями уголовно-правовых норм о преступлениях организованных преступных формирований. К примеру, в соответствии с ч. 3 ст. 35 УК РФ обязательным квалифицирующим признаком создания и функционирования преступного сообщества (преступной организации) является цель совершения тяжких и особо тяжких преступлений. Наличие данного квалифицирующего признака искусственно вывело из орбиты борьбы с организованной преступностью организованные преступные формирования, занимающиеся незаконным выловом водных животных и растений (ст. 256 УК РФ)⁴⁵⁵.

Дерзкий, комплексный, изощренный характер противоправной деятельности трансграничных ОПГ и их пособников как на территории Российской Федерации, так и в приграничных районах приграничного государства, высокая материально-техническая оснащенность, многократно превосходящая пограничные структуры, коррумпированность отдельных сотрудников правоохранительных и контрольных органов, постоянные активные попытки подкупа должностных лиц диктуют необходимость адекватного реагирования и своевременного внесения корректив при реализации пограничной деятельности с учетом сложившихся условий и факторов.

Исходя из имеющихся угроз пограничной безопасности на российско-казахстанском участке государственной границы, предлагаются некоторые меры организационно-правового характера по совершенствованию пограничной деятельности.

1. Совершенствование правового регулирования в целях противодействия имеющимся угрозам, например:

— ужесточить уголовную ответственность за организацию незаконной миграции иностранных граждан, различных видов контрабанды, незаконного вылова водных животных и растений;

— закрепить в законодательстве определение преступной организации, совершающей, в частности, и преступления средней тяжести;

— дознание, следствие по ч. 1 ст. 322.1 УК РФ («Организация незаконной миграции»), а также по ч. 2 ст. 322 УК РФ («Незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации, совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо с применением насилия или с угрозой

его применения») отнести к компетенции пограничных органов федеральной службы безопасности;

— внести предложения по законодательному закреплению и раскрытию понятия пограничной деятельности, принципов, видов, форм, методов и способов ее осуществления, например, в виде проекта федерального закона «О пограничной деятельности».

2. Модернизация и совершенствование форм и методов охраны границы.

3. Обустройство в инженерном отношении государственной границы:

— создание на отдельных направлениях рубежей с инженерными заграждениями, сигнализационными комплексами и системами;

— инженерное обустройство прилегающей к границе местности с использованием современных систем и комплексов охраны протяженных участков границы (включая технические средства наблюдения и мониторинга обстановки) в целях раннего оповещения и недопущения бесконтрольного пересечения границы;

4. Требует качественного изменения профессиональная подготовка сотрудников — военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, с учетом возможностей противостоять устремлениям трансграничных ОПГ.

5. В антикоррупционных целях ввести ротацию определенных категорий военнослужащих контрактной службы и офицеров в пограничных органах по аналогии с Министерством обороны Российской Федерации (Инструкция о ротации офицеров в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденная приказом министра обороны Российской Федерации 15 апреля 2009 г.).

6. Ввести в практику материальное стимулирование военнослужащих за показанные конкретные результаты в пограничной деятельности.

7. Обеспечение и оснащение пограничных органов новейшими видами вооружения и военной техники.

Итак, можно констатировать, что росту и организованности преступности во многом способствует наличие противоречий и лазеек в правовом регулировании общественных отношений, несогласованность правовых норм, отсутствие научно обоснованной концепции взаимодействия правоохранительных органов.

Таким образом, угрозы безопасности государства в пограничной сфере остаются актуальными, влияют на осуществление пограничной деятельности и трансформируются в соответствии с изменением и развитием системы обеспечения безопасности. Представляется, что предложенные в статье меры организационно-правового характера позволят в целом оптимизировать и совершенствовать пограничную деятельность и, следовательно, повысить эффективность обеспечения безопасности государства в пограничной сфере.

Правовое взаимодействие государственных органов Европейского союза, выполняющих пограничный и иммиграционный контроль

Кириллов П.В., сотрудник Центра исследования проблем российского права

Международная миграция превратилась в глобальное явление, оказывающее воздействие на все стороны жизни мирового сообщества, стала одной из основ глобализации в концепции однополярного мира, которая отражает не только экономическое превосходство некоторых стран, но и направленность их интересов. Это обусловило протекционизм большинства развитых государств в достижении сугубо национальных интересов, которые могут вступить в противоречие и даже в борьбу с необходимостью выполнения миграционной функции Российским государством. Все это послужило усилению регулирования национальными институтами миграции на общепризнанных международных принципах, путем усиления пограничного, иммиграционного контроля и борьбы с нелегальной миграцией. Данное правовое усиление тесно связывается с развитием и повышением взаимодействия между государ-

⁴⁵⁵ Михеев И.Р. Типы и виды организованных преступных формирований, проблемы их уголовно-правовой оценки // Преступность в изменяющемся мире и проблемы оптимизации борьбы с ней / под ред. А.И. Долговой. М., 2006. С.136.

ственными органами, контролирующими иностранных граждан, борющимися с незаконной миграцией.

История становления Европейского союза — это планомерная экономическая, политическая, правовая и социальная интеграция. Хотя на словах Европейский союз (далее также — ЕС) продолжает признавать Европу как «великую» этнокультурную цивилизацию, на практике ЕС создает мультикультурное сообщество, скрепленное общими принципами, нормами и ценностями, правовыми институтами. Единая Европа обладает двумя важными притягательными измерениями: во-первых, экономическим — единый рынок, догоняющий по объему американский, а во-вторых, социокультурным — единством при сохранении национальной идентичности каждого народа. В этом «мягкая власть» (soft power) ЕС, которая, кроме экономических и других выгод, привлекает в Союз страны Восточной Европы и Турцию⁴⁵⁶.

Вступление в силу Договора о Европейском союзе и связанных с ним соглашений ознаменовало начало нового этапа западноевропейской интеграции, основной целью которой считается укрепление экономической, социальной и политической целостности договаривающихся сторон, в особенности путем создания пространства без внутренних границ и охраны внешних границ на общих началах и принципах.

Социальная и политико-правовая интеграция подразумевала усиление контроля за иностранными гражданами, выработку общих подходов в миграционном законодательстве, в том числе путем развития взаимодействия национальных систем, контролирующих миграцию.

Нормативное правовое развитие взаимодействия, миграционного законодательства и права в целом каждого государства-участника происходит на основе фундаментальных принципов права ЕС: принцип верховенства права ЕС над внутренним национальным правом государств-членов; принцип прямого действия норм права ЕС на территориях государств-участников.

Соблюдение данных принципов, несомненно, имеет принципиальное значение для устойчивого функционирования всей системы ЕС. Таким устойчивым элементом функционирования является система контроля за иностранными гражданами Европейского союза, которая помогает проводить идентификацию граждан ЕС и граждан других стран, регулировать и контролировать процессы иммиграции, обеспечивать защиту интересов граждан своей собственной страны, проводить общую политику по отношению к беженцам.

Обеспечить внутреннюю и внешнюю безопасность крупного межгосударственно-го образования гораздо труднее, чем отдельного государства, в силу того, что требуются согласованные действия множества национальных органов — пограничных, полицейских, иммиграционных. Они должны обеспечить надежную защиту внешних границ, чтобы сделать «прозрачными» границы внутренние. Наднациональными институтами, связывающими государственные органы, контролирующие иностранных граждан, на уровне ЕС, являются Европол и Фронтекс.

Основными задачами Фронтекс (FRONTEX) являются координация оперативно-го сотрудничества между государствами-членами в области охраны внешних границ; создание единых стандартов; помощь в организации совместных операций по высылке незаконных иммигрантов и т. д., а также оказание оперативной помощи в рамках Пограничной группы быстрого вмешательства (Rapid Border Intervention Teams). По запросу государства-члена в случае прибытия большого числа граждан третьих стран, пытающихся проникнуть на территорию ЕС незаконным способом, формируется Пограничная группа быстрого вмешательства для локализации негативных последствий на краткосрочной основе. При оказании помощи в такой форме Фронтекс выступает координатором, отвечающим за разработку принципов, методов и стандартов выполнения операций такого рода, а государственные органы государства-члена — взаимодействующими структурами. На наш взгляд, это край-

⁴⁵⁶ См. подробнее: *Челлини К.* Единая Европа: дефицит демократии или «тирания большинства»? // Вестник Европы. 2003. 15 апр. С. 8—12.

не важное нововведение, дающее основу для создания интегрированных отрядов для охраны внешней границы ЕС — Европейской пограничной службы.

Европол (European Police Office — EUROPOL) является координирующей организацией, усилившей эффективность и взаимодействие компетентных органов государств-членов по предупреждению преступлений, носящих международный характер, и борьбе с ними, когда имеются фактические свидетельства того, что в них вовлечена организованная преступная группировка и два или более государства-члена затронуты этими преступлениями (ст. 3 Акта об учреждении Европейского полицейского ведомства 2009 г.).

Согласно приложению указанного Акта к компетенции Европола относятся также преступления, связанные: с контрабандой незаконных иммигрантов; торговлей людьми; незаконной торговлей человеческими органами и тканями. В рассматриваемом Акте под контрабандой незаконных иммигрантов понимается деятельность, предназначенная специально для облегчения, ради получения финансовой прибыли, въезда, жительства или найма на работу на территории государств-членов, в отличие от правил и условий, применимых в государствах-членах. Торговля людьми означает вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей посредством угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или стечения обстоятельств либо путем предоставления или получения денежных средств или выгод для получения согласия лица, контролирующего другое лицо, в целях эксплуатации. Эксплуатация включает: принуждение к проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, производство, продажу или распространение детской порнографии, принудительный труд или оказание иных услуг, рабство или положение, сходное с рабством, подневольное состояние или извлечение органов. Основными формами взаимодействия в формате Европола являются обмен информацией, создание совместных групп государств-членов по расследованию преступлений и координация их деятельности.

Указанный выше Акт впервые включает Европол с 1 января 2010 г. в систему институтов в рамках раздела Договора о Европейском союзе «Сотрудничество в области правосудия и в правоохранительной деятельности»⁴⁵⁷. Это, на наш взгляд, развивает нормативное взаимодействие не только внутри Европола, но и в рамках Фронтекс — Европол, что, на взгляд большинства исследователей, только повысит регулирование и контроль за миграционными процессами на территории Европейского союза⁴⁵⁸. Взаимодействие на уровне Европол — Фронтекс и с государствами-членами признается многими специалистами как необходимое условие в контроле за иностранными гражданами и расследовании преступлений, связанных с нарушением миграционного законодательства государств-членов.

Очень важно отметить, что взаимодействие в рамках Европола и Фронтекс осуществляется на основе развитых в техническом плане различных автоматизированных информационных систем, правовые основы которых рассматривались различными исследователями⁴⁵⁹. Мы отразим только некоторые их правовые особенности, которые влияют как на взаимодействие, так и на сам процесс контроля за иностранными гражданами.

В нормативных правовых актах, рассматривающих АИС (Европола; Фронтекс; Шенгенской информационной системы — SIS 1 и SIS 2), закреплено, что эти системы сбора данных не при каких обстоятельствах не могут быть соединены с другими системами АИС обработки данных, за исключением компьютерных систем нацио-

⁴⁵⁷ См., напр.: *Право Европейского союза* / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2002. С. 356—358; *Подшивалов В.Е.* Незаконная миграция: международно-правовые проблемы: моногр. Иркутск, 2006. С. 61—62.

⁴⁵⁸ См., напр.: *Европейский Союз: основополагающие акты* в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2008. С. 13—14.

⁴⁵⁹ См., напр.: *Понятие и содержание Шенгенского права* / В.А. Войников [и др.] // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики на современном этапе: материалы межвуз. науч.-практ. конф. / под ред. О.А. Заячковского. Калининград, 2004.

нальных органов государств-членов по направлениям взаимодействия в системе Европола (пп. 12, 13, 14 Преамбулы) или Фронтекс (п. 18 Преамбулы). При этом, нормативно закреплено разрешение на свободный взаимный доступ к данным и Европола, и Фронтекс, а также национальных служб, ответственных за расследование преступлений и преследование судебным порядком.

Шенгенская информационная система действует по сбору данных о лицах, въезд которым по тем или иным причинам ограничивается, а обмен информацией между странами-участницами о лицах, въехавших или получивших визы на въезд, до недавнего времени не осуществлялся, что приводило к возможности нахождения незаконных мигрантов на территории всего ЕС.

По данным Евростата, на территориях стран — участниц ЕС в 2006 г. проживало 492 975 207 человек, из них 735 тыс. человек приобрели гражданства стран-участниц в результате эмиграции из страны, не входящей в ЕС. Приток иммигрантов в 2006 г. составил 3 млн человек, из них 1,8 млн человек не являлись гражданами стран — участниц ЕС. В 2006 г. на территории ЕС в общем находились примерно 25 млн иностранных граждан, что составляло 5,1 % от общей численности населения ЕС. По разным данным, эта цифра может достигать 50 млн человек.

Создаваемые различные АИС (Elektronische Reiseautorisierungssystem — ERAS, фиксирующая дату пересечения границы; EUROSUR, подконтрольная FRONTEX, для сбора, хранения биометрической информации о гражданах третьих стран; Eurodac — данные о лицах, ищущих убежище или нарушивших миграционное законодательство; VIS — визовая информационная система) направлены на изменение сложившейся ситуации путем развития взаимодействия между государственными органами — владельцами этих АИС и повышения контроля за иностранными гражданами и гражданами ЕС, что, по мнению большинства специалистов, снизит количество незаконных мигрантов и совершаемых ими правонарушений.

На наш взгляд, руководство ЕС подошло к перспективе создания в ЕС общеевропейского электронного банка данных на иностранных граждан, постоянно или временно пребывающих на территории ЕС. Однако в ближайшем будущем этого не произойдет, так как потребуется нормативное закрепление не только нового уровня взаимодействия, но и действующих наднациональных органов ЕС. Развитие различных АИС способствует нормативному правовому взаимодействию и повышает уровень контроля за иностранными гражданами, а также является необходимой технической базой для создания такого общего банка данных.

Таким образом, в рамках Европейского союза создана система органов, способных контролировать въезд иностранных граждан: на территории ЕС она контролирует их полностью, что, в свою очередь, влияет на способность контролировать иностранных граждан и лиц без гражданства внутренними национальными системами. В силу правовой природы ЕС созданные им органы являются основой для взаимодействия, а не для координации, которая успешно ими ведется только по конкретным нормативно-закрепленным задачам. Создаются не только правовые, но и технические основы для объединения всех национальных государственных органов, контролирующих иностранных граждан, в единую систему ЕС. В настоящее время существуют правовые барьеры для создания такой системы, что обусловило развитие правового взаимодействия по отдельным направлениям контроля за иностранными гражданами между национальными системами, отвечающими за государственную безопасность, на основе развития различных АИС.

Зарубежный опыт осуществления пропуска лиц органами пограничного (иммиграционного) контроля в международных аэропортах

Косовец Т.И.

В настоящее время на политической карте мира насчитывается порядка двухсот государств. Современные процессы глобализации охватили все сферы жизнедеятельности государств на международной арене, и уровень развития международного воздушного сообщения стал своего рода индикатором состоятельности государства в социально-экономических отношениях. Расширение международных связей происходит в условиях нарастания террористических угроз, противостояние которым является приоритетным направлением деятельности правоохранительных структур всех государств. По этой же причине органы пограничного (иммиграционного) контроля, осуществляющие пропуск в международных аэропортах, призваны, обеспечивая удовлетворение потребности общества и государства в свободном передвижении, выполнять задачи по надежной защите и охране государственной границы в воздушных пунктах пропуска. На протяжении всего исторического развития совершенствовались организационное строение компетентных органов, осуществляющих пропуск. В зависимости от пограничной политики, проводимой государством, функции пограничного контроля на путях воздушного международного сообщения выполняют компетентные органы различных ведомств. Это, например:

- министерства внутренних дел (Федеральная пограничная жандармерия Австрии; Direktorat по делам иммиграции и гражданства Великобритании; Федеральная полиция Бельгии, Федеральная пограничная охрана Германии, Служба по делам иностранцев Португалии; Пограничная полиция Франции);

- пограничные службы: Пограничная полиция кантонов Швейцарии (в международных аэропортах выполняет функции по паспортному контролю);

- министерства юстиции: Служба иммиграции и натурализации (СИН), входящая в систему Министерства юстиции США, полиция и иммиграционная служба Министерства юстиции Японии.

Очевидно, что каждое государство, наделяя компетентные органы соответствующими полномочиями по охране границы, произвольно демонстрирует, что его больше всего беспокоит в отношениях с соседями — нелегальная миграция, контрабанда, вопросы безопасности. Так или иначе, сущность пограничного (иммиграционного) контроля в воздушных пунктах пропуска заключается в осуществлении качественного пропуска, для реализации этой цели сотрудники органов пограничного (иммиграционного) контроля зарубежных государств наделены рядом полномочий:

- проверка действительности документа;
- идентификация личности;
- проверка граждан, пересекающих государственную границу, по различным учетам;

- опрос в целях выявления миграционных намерений, требование приложений к документам, удостоверяющим личность (проездные документы, приглашения, туристические путевки, разрешения на работу и др.);

- временное задержание для выяснения обстоятельств, передача в соответствующие органы для расследования;

- применение административных взысканий: наложение штрафов за нарушение паспортно-визовых правил, отказ во въезде, принятие решения о депортации гражданина.

Вышеперечисленные полномочия позволяют сотрудникам органов пограничного (иммиграционного) контроля эффективно выполнять задачи по защите и охране государственной границы в воздушных пунктах пропуска, обеспечивая тем самым должный уровень защищенности системы национальной безопасности в пограничном пространстве. Особенности организации пограничного контроля компетентными органами зависят от ряда географических, исторических и политико-экономи-

ческих факторов, которые необходимо учитывать при изучении опыта конкретного государства.

Анализируя нормативную правовую базу, регламентирующую вопросы въезда, пребывания и выезда, условно можно выделить две системы. Это «американская» и «европейская» модели осуществления иммиграционного контроля. Модель, где акцент при осуществлении компетентными органами пропуска лиц, пересекающих государственную границу, делается на признании законности пересечения границы на въезд, является «американской». Система, в которой основным является контроль за законностью пребывания на территории государства, называется «европейской». К первому типу относятся такие страны, как Австралия, Канада, Новая Зеландия, США, Израиль. Здесь из наиболее эффективных пограничных структур можно выделить Агентство пограничной службы Канады, Министерство внутренней безопасности США.

Немногочисленные исторические источники США свидетельствуют о том, что это государство создавалось и развивалось как чисто «иммиграционное». Законы США и ведомственные регламенты весьма строго и самым детальным образом регулируют вопросы въезда и пребывания иностранцев на территории страны⁴⁶⁰. Сегодня в иммиграционном законодательстве четко выделяются два блока правовых актов и регламентов — регулирующие въезд и пребывание иностранцев, прибывающих в страну с временными визитами, и определяющие порядок въезда прибывающих на постоянное место жительства.

В целом иммиграционную политику американского государства определяет конгресс, рядом полномочий обладает президент, некоторые частные вопросы решают Федеральное бюро расследований и Министерство здравоохранения. Основные федеральные органы исполнительной власти, занимающиеся вопросами въезда и пребывания иностранцев в США, — Государственный департамент, Служба иммиграции и натурализации (далее — СИН). Основными задачами СИН являются:

- контроль за въездом и проживанием иммигрантов на территории США;
- пресечение нелегальной иммиграции;
- контроль за выполнением иммиграционного законодательства;
- рассмотрение заявлений иностранных граждан о предоставлении убежища и гражданства США;
- борьба с группами лиц, занимающихся изготовлением и продажей фальшивых документов;
- выявление иностранных граждан, нелегально проникших в США, и их депортация.

В странах «американской» модели также эффективно функционируют системы охраны границы в воздушных пунктах пропуска, построенные в соответствии с концепцией «множественных, выдвинутых за пределы национальной территории границ», «отдаленных границ».

Процесс въезда иностранца на территорию США можно рассматривать поэтапно следующим образом: иностранный гражданин, желающий въехать на территорию США, подает заявление в дипломатическое представительство (консульское учреждение), предоставляет необходимые действительные документы, удостоверяющие его личность и правомерность миграционных намерений. Получает визу как официальное разрешение должностного лица компетентных органов⁴⁶¹ на въезд в установленные сроки на территорию США. Пассажир воздушного судна, приобретая билет, предоставляет сотруднику авиакомпании (агенту) информацию, удостоверяющую его личность, данная информация вводится в систему предварительной информации

⁴⁶⁰ См., например, законы США: «Об иммиграции» 1990 г.; «О реформе нелегальной иммиграции и ответственности иммигрантов»; «О реформировании визовой политики» от 6 ноября 2001 г.; «О временном моратории на выдачу виз определенным категориям иностранцев» от 13 ноября 2001 г.; «Об авиационной безопасности» от 19 ноября 2001 г.

⁴⁶¹ При этом, консулы на местах наделены правом окончательного принятия решений по всем вопросам выдачи виз — так называемая концепция «консульского абсолютизма», одним из основных критериев оценки заявителя является субъективное впечатление, произведенное на консульского работника.

о пассажирах (Advance Passenger Information System — APIS). APIS является компьютерной системой, используемой авиакомпаниями, для заблаговременного информирования американских иммиграционных и таможенных властей о паспортных данных прибывающих в США авиапассажиров. Это позволяет сотрудникам СИН заранее провести их проверку по учетам системы IBIS и выявить нежелательных для въезда в страну лиц еще до прибытия самолета.

По прибытии в пункт пропуска иммигранты предъявляют иммиграционному инспектору национальный паспорт с визой и документы, подтверждающие право на въезд. Основные функции инспектора заключаются в том, чтобы определить, соответствует ли личность иммигранта имеющимся документам, установить его гражданство, а также выяснить, отвечает ли требованиям закона его разрешение на въезд. Если инспектор сомневается в правомерности допуска иммигранта в США, он направляет его к инспектору службы расследований для проведения административного рассмотрения дела.

Инспектор службы расследования СИН выполняет контрразведывательные функции, выясняя подозрительные моменты в поведении иммигранта, его связи в США и стране пребывания, пытается определить возможную принадлежность иммигранта «к подрывным организациям». В случае возникновения подозрений в том, что иммигрант связан с иностранной разведкой, инспектор службы расследований вступает в контакт с представителями федерального бюро расследований. На время проверки иммигрант и прибывшие с ним члены его семьи помещаются в фильтрационный лагерь.

Граждан своей страны, а также лиц, имеющих иммиграционные документы на право проживания в США, граждан стран, с которыми США имеют соглашения о безвизовых поездках с деловыми и туристическими целями, основную массу транзитных пассажиров иммиграционная служба контролирует формально или не контролирует вообще.

К европейской системе организации иммиграционного контроля можно отнести стран — участниц Шенгенского соглашения⁴⁶². Последние являются ярким примером действенного воплощения принципа взаимовыгодного сотрудничества⁴⁶³, провозглашенного в Хельсинки.

За период 1993—1999 гг. Шенгенский исполнительный комитет утвердил порядка двухсот документов⁴⁶⁴. Результатом явилось формирование широкого комплекса юридических норм, который можно условно обозначить термином «шенгенское право». «Шенгенское право» является многоотраслевым комплексом юридических норм, оно объединяет в себе различные по предмету и методу регулирования положения, относящиеся к нескольким отраслям национального и международного права: конституционному, административному, финансовому, уголовному, уголовно-процессуальному и др. Характеризуя Шенгенское соглашение в целом, следует обратить внимание на то, что большинство положений этого документа по своему характеру являются «нормами-задачами», о чем свидетельствуют формулировки диспозиций его статей: государства-участники «будут стремиться», «прилагать усилия», «развивать свое сотрудничество», «проведут изучение» и т. п. Такого рода нормы называют «мягким правом». Несмотря на «мягкость», шенгенское регулирование является одним из успешных примеров грамотной организации процесса управления пропускным режимом государства, ключевыми принципами построения которого стали:

⁴⁶² На данный момент список стран — участниц Шенгенского соглашения насчитывает 24 государства, среди которых: Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Голландия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Норвегия, Португалия, Финляндия, Франция, Швеция, Эстония, Латвия, Литва, Польша, Чехия, Словакия, Словения и Мальта.

⁴⁶³ Лукашук И. Международная безопасность государства и международное право // Безопасность Евразии. 2003. № 3. С. 291.

⁴⁶⁴ См., например, решения: «О продлении единой визы» (14 декабря 1994 г.); «О выдаче единой визы на границе» (26 апреля 1994 г.); «О структуре Шенгенской информационной системы» (29 апреля 1999 г.) и др.

— полная свобода передвижения через государственные границы в рамках шенгенского пространства⁴⁶⁵ (как граждан стран — участниц Шенгенского соглашения, так и граждан третьих государств);

— усиление пограничного контроля на внешних границах шенгенского пространства (говоря о воздушных пунктах пропуска, следует отметить, что внешняя граница в этом случае будет проходить на линии паспортного (пограничного) контроля международного аэропорта государства первоначального въезда гражданина в шенгенское пространство вне зависимости от его территориального положения);

— пограничный контроль существует не только в интересах того государства-члена, на чьих внешних границах он осуществляется, но и в интересах всех государств-членов, отменивших пограничный контроль на своих внутренних границах;

— единые правила контроля въезда и выезда;

— параллельное функционирование системы ограниченного въезда в шенгенское пространство в интересах национальной безопасности государств.

Согласно договору по охране внешних границ Европейского союза единая система безопасности границ должна состоять из шести частей:

— единого законодательства;

— единообразного обучения военнослужащих;

— одинакового технического оснащения;

— единых подразделений контроля и единого финансирования;

— совместных проектов;

— совместного анализа.

Преимущества такой системы коллективной пограничной безопасности бесспорны — это взаимовыгодное сотрудничество в форме предоставления информации и совместного пополнения баз данных, представляющих оперативный интерес для органов пограничного (иммиграционного) контроля, и пользования ими, более эффективное обучение сотрудников компетентных органов, оптимизация государственных расходов на нужды пограничного контроля и др.

Непосредственно же процесс осуществления пропуска в международном аэропорту страны — участницы Шенгенского соглашения следующий. Первоначально лицо, желающее въехать на территорию страны — участницы Шенгенского соглашения, подает заявку на получение визы в дипломатическое представительство (консульское учреждение) на территории страны своего гражданства, предоставляя все необходимые документы. Сотрудник посольства, предварительно проверив заявителя на предмет наличия его персональных данных в шенгенской информационной системе, выдает визу в государство первоначального въезда, на «шенгенской» визе имеется графа «valid for», где указывается государство первоначального въезда в шенгенское пространство или государство назначения в зависимости от предполагаемого маршрута. Необходимым условием законности въезда является факт пересечения границы государства, выдавшего визу, в противном случае въезд будет рассматриваться как нарушение паспортно-визовых правил и будет караться выдворением. В международном аэропорту прибытия при прохождении пограничного контроля к пассажиру в зависимости от его гражданства применяются различные процедуры по проверке законности пересечения границы, для граждан Европейского союза — это визуальный контроль наличия национальных документов, удостоверяющих личность, для остальных категорий граждан — обстоятельная проверка, которая включает в себя проверку действительности документа, удостоверяющего личность. Все пограничные проверки осуществляются в соответствии с национальными нормами права. Таким образом, в шенгенском пространстве не существует унифицированной технологии пограничного контроля и тактики проверки документов

⁴⁶⁵ Термин «шенгенская зона», хотя он вполне прижился в лексиконе отечественных СМИ и научных публикациях, как представляется, не вполне удачен, поскольку может создавать неверные ассоциации. Думается, лучше говорить о «шенгенском пространстве» («l'espace Schengen»), как это делают западноевропейские юристы (*Mire P. le Droit de l'Union Européenne et politiques communes: libre circulation, concurrence, harmonisation, politiques communes*. Paris, 1998. P. 21). Аналогичным образом может переводиться и английский термин «Schengen area».

у лиц, пересекающих государственную границу, хотя одним из основных направлений сотрудничества государств — участников Шенгенского соглашения является именно приведение к единообразию требований в иммиграционной политике и процедур пограничного контроля. Для достижения поставленной цели по вопросам пересечения государственных границ, в том числе в воздушных пунктах пропуска, был принят Кодекс сообщества о режиме пересечения людьми границ («Шенгенский кодекс о границах»). Принятый в форме регламента Европейской комиссии, Кодекс обладает прямым действием. В Кодексе оговорено исключительное право проводить пограничные проверки в интересах национальной безопасности, при этом подчеркивается необходимость пропорциональности в подобных случаях, установлен приоритет пограничных проверок при въезде над проверками перемещений при выезде. Особенностью данного документа является то, что он носит комплексный характер, т. е. в нем регламентируется ряд вопросов: начиная с порядка проставления отпечатков дата-штампов о пересечении границы и заканчивая принципами осуществления пограничного контроля.

Следует отметить, что наряду с достоинствами коллективной системы безопасности существуют и ряд проблемных моментов. Среди сложностей в организационно-правовом обеспечении шенгенской системы пограничной безопасности в воздушных пунктах пропуска можно выделить следующие:

1. Отсутствие единой позиции по вопросам предоставления убежища и репатриации мигрантов (например, в шенгенском пространстве выделяется «южная дыра» — Испания);

2. Отсутствие единых подходов в проведении пограничного контроля относительно некоторых категорий граждан Европейского союза: в связи с особенностями криминогенной обстановки в государствах, с которыми поддерживается воздушное международное сообщение, они подвергаются дополнительной проверке (например, дополнительный контроль граждан, прибывших из Нидерландов, в международных аэропортах Франции).

3. Наличие государств-участников с различными правовыми статусами (например, в соответствии со своим особым статусом Великобритания ужесточает иммиграционный контроль, поскольку свобода передвижения граждан в рамках Шенгенского соглашения якобы может представлять угрозу ее национальной безопасности, а также привести к увеличению безработицы за счет наплыва иностранной рабочей силы. Великобритания сохраняет эксклюзивный пограничный контроль и продолжает осуществлять охрану границ своего государства в рамках Европейского союза, от чего отказались практически все страны Союза).

4. Сложность координации действий органов пограничного (иммиграционного) контроля в связи с разной государственной принадлежностью.

Среди требований Европейского союза для обеспечения безопасности границ стран — участниц Шенгенского соглашения оговаривается административная способность государства, которая должна проявляться в создании и эффективном функционировании узкоспециализированной невоенной организации, отвечающей за национальную безопасность границ. Основной чертой данной организации должно быть постоянное развитие и быстрое реагирование на меняющийся характер правонарушений на границе в воздушных пунктах пропуска. Европейский союз акцентирует свое внимание на том, что для эффективного контроля внешних границ стран — членов Европейского союза требуются квалифицированные, хорошо разбирающиеся в ситуации специалисты, обладающие необходимыми навыками для предотвращения правонарушений на границе. Служащие должны пройти специальные курсы обучения и обладать техническими, языковыми и исследовательскими способностями.

Таким образом, выделяя основные положения вышеназванных организационно-правовых систем пограничного (иммиграционного) контроля, можно сказать, что система контроля лиц, пересекающих государственную границу Российской Федерации, во многом схожа с исследованными зарубежными механизмами осуществления пропуска — положения, касающиеся полномочий компетентных органов, по-

этапная система контроля за правомерностью пересечения государственной границы, процедуры пограничного контроля в международных аэропортах.

В то же время в случае с регулированием международного сообщения в рамках Содружества Независимых Государств нельзя, например, говорить о возможности следования по шенгенскому варианту развития контрольных функции вследствие неоднородности социально-экономической ситуации государств в рамках этого Содружества. Вследствие историко-географической обусловленности формат международного сообщения, которого придерживается Российская Федерация в своих взаимоотношениях по поводу пересечения государственных границ, отвечает современным критериям оптимального сочетания контактности границ при одновременно жестком подходе к отдельным представляющим угрозу государству и мировому сообществу элементам.

О государственно-правовой политике в сфере административно-юрисдикционной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности

Кузурманова И.В., кандидат юридических наук

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия) в качестве основных направлений обеспечения безопасности закрепила «стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства» (п. 2 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537).

Представляется, что одним из таких проектов должна стать выработка новых подходов к государственно-правовой политике Российской Федерации в области административно-юрисдикционной деятельности.

Являясь одним из видов правоохранительной деятельности, административная юрисдикция относится к компетенции различных органов государственного управления, образующих систему органов административной юрисдикции. Пограничные органы федеральной службы безопасности (далее — пограничные органы), входящие в указанную систему, представляют собой элемент отраслевой подсистемы административной юрисдикции, которую составляют многочисленные органы ведомственной принадлежности как органы внутренних дел, таможенные органы и т. п.).

Рассматривая специфику административно-юрисдикционной деятельности пограничных органов, следует отметить, что говорить о существовании такого теоретически разработанного и закреплённого в праве явления пока рано. При этом, количество правонарушений и результативность борьбы с ними, перераспределение усилий в части увеличения доли дел об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции пограничных органов, по сравнению с уголовными преступлениями по «схожим» статьям, повышение роли производства по делам об административных правонарушениях как реального инструмента воздействия на общественные отношения — эти и иные факторы свидетельствуют о возможности постановки вопроса о формировании соответствующего современным реалиям подхода к административно-юрисдикционной деятельности пограничных органов как новому правовому явлению.

Такое положение объясняется, прежде всего, спецификой борьбы с нарушениями в сфере обеспечения пограничной безопасности, требующей оперативного реагирования на выявленные в ходе административно-юрисдикционной деятельности нарушения, быстрого принятия мер к правонарушителям. С учетом того факта, что одной из указанных в Стратегии угроз безопасности в пограничной сфере является активизация трансграничных преступных групп по организации каналов незаконной

миграции (п. 41 Стратегии), использование резервов административно-юрисдикционной деятельности для нейтрализации данной угрозы представляется вполне адекватной и своевременной мерой.

Законодательством на пограничные органы не только возложена обязанность выявлять и пресекать нарушения в области защиты государственной границы и охраны окружающей природной среды, но и им предоставлены полномочия по применению к нарушителям административных наказаний. Рассматривая привлечение лица к административной ответственности, в первую очередь можно отметить, что этот процесс состоит из выявления факта правонарушения, совершения должностным лицом действий, обеспечивающих фиксацию данного факта, и далее — процессуальных мероприятий по рассмотрению дела в отношении правонарушителя, исполнения постановления.

Основой высокой эффективности указанных мероприятий становится их включение в единую систему административно-юрисдикционной деятельности государства как элемента обеспечения системы безопасности. Примером, подтверждающим данный факт, становится значение организации взаимодействия как связующего элемента указанной системы.

На первый взгляд, ни одна из указанных составляющих привлечения к ответственности напрямую не требует организации взаимодействия с кем-либо. Однако это не соответствует действительности, и именно такой недальновидный подход становится залогом недостаточно высокой эффективности борьбы с административными правонарушениями в различных сферах.

Взаимодействие — взаимная связь предметов, явлений, согласованная деятельность различных субъектов, осуществляющих совместные действия⁴⁶⁶. При этом, как правило, речь идет о деятельности двух и более сторон, происходящей в близких по уровню рамках подчиненности⁴⁶⁷. О какой подчиненности можно вести речь при привлечении лиц к ответственности? Одни нарушают, другие видят это, третьи наказывают... К тому же одной из характеристик административной ответственности является неподчиненность субъекта правонарушения должностным лицам, уполномоченным привлекать его к ответственности.

Остановимся более подробно на каждом из указанных этапов.

Выявление факта правонарушения является поводом для возбуждения дела об административном правонарушении, подробный перечень таких правонарушений содержится в ст. 28.1 КоАП РФ. При этом, обязательной организации взаимодействия требуют такие факты, как:

- 1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- 2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- 3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

В частности, исходя из положений КоАП РФ, возбудить дело об административном правонарушении вправе достаточно широкий круг лиц государственных органов — в противовес возможности рассмотреть дело по существу.

При отсутствии должного взаимодействия могут иметь место следующие факты: несообщение о совершившемся правонарушении (мотив — «не моя проблема, зачем вмешиваться»); возбуждение дел с последующей передачей их по подведомственности с нарушениями в оформлении (например, отсутствие полных установочных дан-

⁴⁶⁶ *Ермаков К.К.* Взаимодействие и координация в органах внутренних дел. М., 1971. С. 5.

⁴⁶⁷ Подробнее см.: *Кузурманова И.В.* Паспортная система Российской Федерации и ее использование в деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2004. С. 70.

ных на иностранного гражданина, в отношении которого ведется производство, и т. п.). Все это ведет к несоблюдению принципа неотвратимости наказания виновного.

Совершение должностным лицом действий, обеспечивающих фиксацию факта правонарушения, как правило, осуществляется в ходе применения мер обеспечения производства по делу.

Организация взаимодействия максимально повышает эффективность таких мероприятий, как: административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; привод (ст. 27.1 КоАП РФ).

Практически ни одна из перечисленных мер (в зависимости от полномочий должностного лица (ст.ст. 23.1—23.69 КоАП РФ) не может быть применена им самостоятельно — без привлечения работников иных ведомств.

В данном случае залог успеха — знание должностным лицом, где, в каком порядке, с представлением каких документов и в течение какого времени можно воспользоваться помощью коллег, обладающих полномочиями по осуществлению конкретной меры.

Рассмотрение дела об административном правонарушении зачастую предполагает участие достаточно большого количества лиц с определенным процессуальным статусом (гл. 25 КоАП РФ), поиск которых (например, переводчика, адвоката, понятых) в условиях ограниченного времени на рассмотрение дела также требует проведения заблаговременных мероприятий по организации взаимодействия как с юридическими (адвокатская контора и т. п.), так и с физическими лицами (понятой).

Исполнение постановления как самостоятельная стадия административного процесса реализуется, например, путем обращения в Сбербанк России и иные банки — для уплаты административного штрафа; торговые организации, реализующие конфискованный товар, специально оборудованные помещения и изоляторы временно-го содержания — для содержания задержанных в административном порядке и т. п.

Приведенные примеры показывают, что вопрос об организации взаимодействия при привлечении лиц к административной ответственности отнюдь не праздный. При этом, не существует ни одного нормативного правового акта, в котором были бы закреплены формы взаимодействия в ходе совершения административно-процессуальных действий и пределы полномочий их участников.

Глобальная тенденция детальной регламентации и максимальной стандартизации деятельности государственных органов нашла отражение в разработке типового регламента взаимодействия указанных властных субъектов⁴⁶⁸. Однако в ведомственных и межведомственных нормативных правовых актах⁴⁶⁹ обязанность многочисленных структурных подразделений различных органов исполнительной власти проводить совместные мероприятия лишь продекларирована, так как не имеет законодательно установленного алгоритма своего осуществления.

Исходя из того, что одним из обязательных требований к нормативным правовым актам при их издании является обязательность разработки и закрепления механизма их реализации с указанием задач и функциональных обязанностей конкретных должностных лиц, существующее на данный период времени правовое обеспечение

взаимодействия при привлечении лица к административной ответственности нельзя считать вполне удовлетворяющим — глобальная и системная организация процесса привлечения лица пока остается только перспективным направлением.

Вместе с тем, наказывать нарушителя необходимо уже сегодня. В такой ситуации выход видится в разработке и правовом закреплении регламента взаимодействия участников административного процесса, планировании совместных мероприятий не только при возникновении различных чрезвычайных ситуаций, но и при оказании правовой помощи.

По сути дела взаимодействие являет собой наглядный пример, лишь частично освещающий проблему отсутствия единства подхода к вопросам административной юрисдикции.

Государственная правовая политика в сфере пограничной безопасности как явление более высокого порядка, основываясь на политико-правовой доктрине Российской Федерации, демократических принципах построения общества и правового государства, должна обеспечивать выработку эффективных подходов к правовому оснащению пограничной составляющей.

Схематично обозначая возможные пути дальнейшего развития государственной политики в области административной юрисдикции при обеспечении пограничной безопасности, можно выделить ее первостепенные задачи:

- 1) повысить перспективность и научную обоснованность государственной правовой политики в сфере обеспечения пограничной безопасности;
- 2) определить наиболее эффективные средства реализации государственной правовой политики в пограничной сфере;
- 3) выявить несоответствия отдельных направлений правового обеспечения пограничной сферы потребностям и ожиданиям общества, а также внутренние противоречия в организации и подходах к ее правовому обеспечению;
- 4) выработать прогнозы потребностей в правовом обеспечении пограничной сферы;
- 5) разработать предложения по совершенствованию государственной правовой политики в сфере обеспечения пограничной безопасности, предусматривающие, в частности, разработку частных концепций и приоритетных проектов ее правового обеспечения;

6) обеспечить средствами нормативного правового регулирования действие механизмов адаптации результатов административной реформы в части, касающейся системы безопасности.

Достижение указанных задач предполагает реализацию следующих мер:

- проведение анализа концептуальных подходов современной политики в вопросах правового обеспечения пограничной сферы;
- изучение сложившейся правоприменительной практики в пограничной сфере;
- уточнение места и роли правовых средств в реализации государственной политики в пограничной сфере;
- уточнение пределов полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по правовому регулированию общественных отношений в пограничной сфере;
- активное использование потенциала научных и образовательных учреждений ФСБ России для изучения правовых проблем пограничной сферы;
- проведение правового мониторинга в целях определения потребностей в правовом регулировании деятельности органов федеральной службы безопасности;
- укрепление взаимодействия с федеральными и региональными органами государственной власти, общественными объединениями;
- активное привлечение потенциала правозащитных организаций к разработке государственной правовой политики в пограничной сфере и контролю за ее реализацией.

⁴⁶⁸ Постановление Правительства Российской Федерации «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г. № 30.

⁴⁶⁹ См., например: приказ ФПС России, МВД России, МЧС России, Минсельхозпрода России, Минтранса России, Минздрава России, ГТК России, ФСБ России и ФСНП России «Об утверждении Положения об основах взаимодействия Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации... при пересечении Государственной границы Российской Федерации транспортными средствами и перемещении через Государственную границу Российской Федерации товаров в морских пунктах пропуска» от 28 февраля 2000 г. № 32/75/АП-3-34/75/60/10/79/52/77/71; приказ ФПС России и МВД России «Об утверждении Инструкции о взаимодействии Пограничных войск Российской Федерации с органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере охраны Государственной границы Российской Федерации» от 31 января 1995 г. № 57/42 и др.

К вопросу об иммиграционном контроле

Лукьянов А.С., сотрудник Центра правовых исследований

Обеспечение безопасности, равно как и защита конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, является неотъемлемой частью деятельности государства и согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации находится в исключительном ведении Российской Федерации. В реализации задач по обеспечению национальной безопасности в пределах своей компетенции принимают участие различные государственные органы. На ФСБ России как федеральный орган исполнительной власти возложена в рамках ее компетенции функция по выработке предложений по предупреждению и нейтрализации угроз безопасности Российской Федерации на основе прогнозов развития политической, социально-экономической и криминогенной обстановки в стране. ФСБ России осуществляет свою работу по таким основным направлениям, как контрразведывательная деятельность, борьба с терроризмом, разведывательная деятельность, пограничная деятельность, обеспечение экономической и информационной безопасности. При этом, базисными принципами для органов безопасности являются законность, уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, гуманизм.

Одними из приоритетных направлений по практической реализации основных задач по формированию системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере как составляющей национальной безопасности являются: пропуск через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, а также визовая и миграционная политика Российской Федерации⁴⁷⁰.

Указанные направления законодателем отнесены к функциям и основным задачам федеральной службы безопасности⁴⁷¹. Необходимо отметить, что выполнение этих задач возможно лишь при наличии жизнеспособной, эффективной, отвечающей национальным интересам миграционной политики.

Обобщая понимание самой миграционной политики в развитых странах, можно констатировать, что эффективное управление миграцией должно включать решение комплекса проблем, в том числе эффективную организацию охраны границ (для обеспечения безопасности границ, защиты от преступности, для борьбы с нелегальной миграцией и, в особенности, с торговлей людьми и тайным ввозом людей в страну, а также поддержания целостности системы предоставления убежища)⁴⁷².

В настоящее время органами ФСБ России миграционная политика, по нашему мнению, реализуется по следующим направлениям:

1) осуществление пропуска через Государственную границу Российской Федерации лиц (пограничный контроль — ст. 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. № 4730-1); осуществление контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации, их идентификации и учета в пунктах пропуска (ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»);

2) предоставление государственных услуг по продлению виз, исполнение государственной функции по аннулированию виз иностранных граждан и лиц без гражданства в пунктах пропуска (приказ ФСБ России «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по продлению срока действия виз и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» от 28 октября 2008 г. № 525);

⁴⁷⁰ Рыбалкин Н. Новая система охраны границы адекватна угрозам безопасности России // Пограничник. 2005. № 9.

⁴⁷¹ Указ Президента Российской Федерации «Положение о федеральной службе безопасности» от 11 августа 2003 г. № 960.

⁴⁷² Хома С.П. Миграционные процессы в России и их правовое регулирование: дис. ... канд. экон. наук. М., 2005.

3) административно-процессуальная деятельность (включая осуществление административного выдворения);

4) уголовно-процессуальная деятельность (ст. 151 УПК РФ);

5) административно-организационная деятельность (режим в пограничной зоне, в пункте пропуска, деятельность института пограничных представителей Российской Федерации).

Об эффективности реализуемой пограничными органами ФСБ России политики говорить достаточно сложно, и одних лишь статистических данных для ее справедливой и обоснованной критики недостаточно. Если исходить из общей для всех стран закономерности, состоящей в том, что чем выше миграционная привлекательность страны, тем больше иностранных граждан пытаются проникнуть на ее территорию нелегальным путем, то по мере улучшения социально-экономической ситуации (оживление экономики, рост уровня жизни), с одной стороны, должна адекватно развиваться система, препятствующая нелегальному въезду и пребыванию иностранных граждан на территории страны, но, с другой стороны, формы легальной, контролируемой государственной иммиграции должны становиться все более разнообразными⁴⁷³. В связи с этим нами автор отмечает ряд проблемных направлений в этой сфере:

— отсутствие четкой системы комплексного многоуровневого контроля за миграционными процессами;

— отсутствие законодательного закрепления, в том числе и внутриведомственного, положения о выполнении пограничными органами задач по реализации миграционной политики;

— дублирование органами исполнительной власти полномочий в области реализации миграционной политики

Указанные проблемы требуют подробного рассмотрения. Считаем необходимым заметить, что система миграционного контроля, по нашему мнению, должна строиться по следующей схеме: допуск и внутренний иммиграционный контроль. Допуск является одним из этапов разрешительной политики въезда и включает в себя: выдачу виз и иных разрешений на право въезда за пределами государства и проверку документов на право въезда непосредственно в пунктах пропуска (включая проверку оснований на право нахождения на территории государства въезда). Такая политика называется селективной, и основное количество лиц, пребывание которых на территории государства въезда нежелательно, отсеивается до въезда в страну. Наиболее успешно политика допуска применяется в Европейском союзе и США. Необходимо отметить, что иммиграционные органы и пограничные органы в данном случае идентичны в пунктах пропуска, т. е. на указанные органы (прежде всего, паспортного контроля) возложено проведение иммиграционного контроля при въезде в страну.

Внутренний иммиграционный контроль предполагает, прежде всего, проверку законности пребывания на территории государства иностранных граждан и лиц без гражданства, уже допущенных к въезду.

В настоящее время иммиграционный контроль фактически отнесен к ведению ФМС России, которая осуществляет контроль и надзор за соблюдением иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства, а также организует и осуществляет иммиграционный контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства и реализацию мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции⁴⁷⁴.

Правовое закрепление иммиграционного контроля впервые было введено Указом Президента Российской Федерации «О мерах по введению иммиграционного контроля» от 16 декабря 1993 г. № 2145. Основной целью этого Указа являлось обеспечение государственного регулирования миграционных потоков при въезде на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Во исполнение названного Указа Правительством Российской Федерации было утвер-

⁴⁷³ Хома С.П. Указ. соч.

⁴⁷⁴ Указ Президента Российской Федерации «Положение о Федеральной миграционной службе» от 19 июля 2004 г. № 928.

ждено Положение об иммиграционном контроле. В соответствии с данным Положением иммиграционный контроль — это осуществляемая Федеральной миграционной службой России и ее территориальными органами (далее — органы миграционной службы) деятельность по регулированию миграции и осуществлению в пределах своей компетенции мер по предупреждению неконтролируемой миграции на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Иммиграционный контроль осуществляется постами иммиграционного контроля органов миграционной службы в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Основными задачами постов иммиграционного контроля были определены:

- контроль за въездом на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежища, а также следующих транзитом через территорию Российской Федерации в третьи страны, их идентификация, регистрация и учет;

- первичное рассмотрение ходатайств иностранных граждан и лиц без гражданства о предоставлении убежища на территории Российской Федерации;

- осуществление мер по предупреждению неконтролируемой миграции и организации депортации иностранных граждан и лиц без гражданства в установленных законодательством Российской Федерации случаях и порядке.

В соответствии с возложенными на них обязанностями посты иммиграционного контроля органов миграционной службы: осуществляют иммиграционный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации во взаимодействии с представителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; определяют основания и правомерность въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежища, следующих транзитом через территорию Российской Федерации; осуществляют обмен информацией с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, входящим в их компетенцию; разрабатывают мероприятия по предупреждению неконтролируемой миграции, включая сотрудничество с соответствующими службами иностранных государств, и участвуют в их проведении; вносят в установленном порядке предложения по совершенствованию иммиграционного законодательства Российской Федерации, инструкций, правил и других нормативных документов по вопросам иммиграционного контроля; взаимодействуют с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации и соответствующими органами иностранных государств по вопросам депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, которым отказано в предоставлении убежища и пребывании на территории Российской Федерации.

Необходимо отметить, что пограничные органы ФСБ России также осуществляют контроль в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации, их идентификацию и учет в пунктах пропуска (ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»). В пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации при пересечении лицом, заявившим о желании быть признанным беженцем и достигшим возраста 18 лет, Государственной границы Российской Федерации принимают его обращение с ходатайством в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (Федеральный закон «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-1).

Также к одной из основных функциональных задач ФСБ России отнесена организация в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с незаконной миграцией.

Сравнительно-правовой анализ задач, отнесенных к ведению органов ФСБ России и органов ФМС России, позволяет говорить об их несомненной идентичности по указанным направлениям. Таким образом, происходит дублирование полномочий и задач в сфере реализации миграционной политики Российской Федерации.

В 2007 г. Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2145 и Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1020 были признаны утратившими силу⁴⁷⁵.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» от 30 декабря 2006 г. № 266-ФЗ исключен иммиграционный контроль в пунктах пропуска, поскольку он дублируется пограничным контролем. Однако необходимо отметить, что передачи функций ПИК пограничным органам осуществлено не было. ПИК в пунктах пропуска были преобразованы в отделения территориальных подразделений ФМС России в субъектах Федерации и, по сути, осуществляют миграционный контроль в пунктах пропуска.

Указом же Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» от 23 февраля 2002 г. № 232 ФМС России передана в ведение Министерства внутренних дел Российской Федерации. В соответствии с названным Указом на Министерство внутренних дел Российской Федерации возложены разработка и реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, осуществление иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Таким образом, существенных правовых изменений в отношении осуществления иммиграционного контроля и решения задач по реализации миграционной политики, в частности в контексте борьбы с незаконной миграцией, не произошло, т. е. проблема дублирования полномочий, отсутствия эффективной системы иммиграционного контроля в пунктах пропуска (отдельной темой для обсуждения следует считать иммиграционный контроль в пограничной зоне), отсутствия законодательного закрепления функций осуществления иммиграционного контроля пограничными органами, отсутствия федеральной межведомственной единой системы иммиграционного контроля и конкретизации в ее рамках места, роли и функций федеральных органов исполнительной власти, осталась⁴⁷⁶.

Одним из условий обеспечения национальной безопасности является надежная защита и охрана Государственной границы Российской Федерации.

Угрозу безопасности в пограничной сфере представляет деятельность международных террористических и экстремистских организаций по переброске на российскую территорию своих эмиссаров, организации каналов незаконной миграции. Негативное влияние на обеспечение надежной защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации оказывает недостаточный уровень развития пограничной инфраструктуры и технической оснащенности пограничных органов⁴⁷⁷.

Пограничные меры входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства (ст. 3 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»).

Таким образом, исходя из смысла ст. ст. 2—3 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», представляется необходимым включение иммиграционного контроля в перечень функций ФСБ России.

⁴⁷⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в сфере миграционной политики и признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» от 27 июля 2007 г. № 993; Постановление Правительства Российской Федерации «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 19 ноября 2007 г. № 791.

⁴⁷⁶ Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСБ России и ГТК России «О состоянии законности в сфере миграционных правоотношений» от 20 января 2004 г. № 7/2-121к-03.

⁴⁷⁷ Указ Президента Российской Федерации «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12 мая 2009 г. № 537.

Необходимо отметить, что существует мнение, в соответствии с которым регулирование нелегальной иммиграции возможно путем комплексного иммиграционного контроля, включающего, в частности, пограничный контроль, контроль территории, особенно в местах компактного проживания мигрантов, и контроль над работодателями⁴⁷⁸. По нашему мнению, это несколько разнопорядковые понятия, так как под пограничным контролем понимается проверка оснований для пропуска через Государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, досмотр транспортных средств, грузов и товаров в целях обнаружения и задержания нарушителей правил пересечения Государственной границы Российской Федерации (ст. 11 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»).

Участие защитника в производстве по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции пограничных органов федеральной службы безопасности

Мизгирев Р.А., Осипов Ю.А.

КоАП РФ предусматривает три группы участников, отстаивающих права различных субъектов административных правоотношений: законный представитель, представитель, защитник.

Законными представителями являются родители, усыновители, опекуны или попечители (п. 2 ст. 25.3 КоАП РФ). Они защищают права несовершеннолетних либо лиц, по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права (п. 1 ст. 25.3 КоАП РФ). Родственные связи и полномочия этих лиц устанавливаются документами, предусмотренными законом (п. 3 ст. 25.3 КоАП РФ). Таковыми являются: свидетельство о рождении, свидетельство о заключении брака, судебные решения о признании членом семьи и др.

Представитель — лицо, участвующее в производстве дела об административном правонарушении, оказывающее юридическую помощь потерпевшему.

Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях — это участник производства по делу об административном правонарушении, отстаивающий права и интересы лиц, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, посредством оказания квалифицированной юридической помощи в установленном законом порядке.

Таким образом, представитель — лицо, оказывающее юридическую помощь потерпевшему, а защитник — участник, отстаивающий интересы иных лиц, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении.

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо (п. 2 ст. 25.5 КоАП РФ). Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом (п. 3 ст. 25.5 КоАП РФ). В этом случае законодатель опирается на ГК РФ, который определяет доверенность как письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу для представительства перед третьими лицами (ч. 1 ст. 185 ГК РФ). ГК РФ не дает точного определения формы письменного полномочия. По общему правилу для действительности доверенности достаточно того, чтобы она была облечена в простую письменную форму. Но для признания такой доверенности действительной важно, чтобы в этом документе были четко отражены полномо-

чия представителя и имелись другие реквизиты, которые также законом не определены, но обязательны. К ним относятся:

— имена представителя и представляемого (так как доверенность является строго именованным документом, то в ней должны быть указаны лицо, которому выдана доверенность, а также лицо, выдавшее доверенность);

— дата выдачи доверенности. Доверенность, на которой не указана дата выдачи доверенности, ничтожна (ч. 1 ст. 186 ГК РФ);

— собственноручная подпись представляемого.

Срок действия доверенности не может превышать трех лет. Если срок в доверенности не указан, она сохраняет силу в течение года со дня ее совершения (ч. 1 ст. 186 ГК РФ).

Ордерами является документ, который выдается соответствующим адвокатским образованием и который адвокат должен иметь на исполнение отдельных поручений в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Форма ордера утверждена приказом Министерства юстиции Российской Федерации «Об утверждении формы ордера» от 8 августа 2002 г. № 217. Данная форма включает в себя ордер и корешок ордера, состоящих из совокупности следующих реквизитов: номер ордера, дата, фамилия, имя и отчество адвоката, полномочия которого удостоверяет данный ордер; регистрационный номер в реестре адвокатов с указанием наименования субъекта Российской Федерации; номер удостоверения, кем и когда оно выдано, сущность и дата начала исполнения поручения; фамилия, имя, отчество или наименование доверителя; стадия рассмотрения дела и / или наименование органа, учреждения, организации, где предполагается исполнять поручение; основания выдачи ордера; наименование адвокатского образования, выдавшего ордер, его адрес и телефон; должность, фамилия, инициалы и подпись должностного лица, выдавшего ордер, печать. В корешке ордера дополнительно ставится подпись адвоката, подтверждающая факт получения им ордера.

Бланки ордеров изготавливаются по решению руководителя адвокатского образования типографским способом или с использованием множительной техники, нумеруются и брошюруются в ордерные книжки. Чистые бланки ордеров последовательно нумеруются сквозной нумерацией арабскими цифрами. Ордер и корешок к нему должны иметь одинаковые номера и иные реквизиты. Нумерация и заполнение реквизитов ордеров и корешков к ним могут производиться типографским способом, с использованием штампов или множительной техники и заполняются от руки чернильной или шариковой ручками с красителями фиолетового, синего или черного цвета. Помарки и подчистки в ордерах и корешках к ним не допускаются.

Ордера выдаются при соблюдении следующих условий. Основаниями для выдачи ордера адвокату являются: соглашение адвоката с доверителем или поручение в порядке назначения на оказание юридической помощи, подлежащие регистрации в документации адвокатского образования. Ордера адвокатам выдаются руководителями адвокатских образований или руководителями филиалов адвокатских образований. Адвокат не вправе использовать не полностью заполненный ордер.

В отдельных случаях руководитель адвокатского образования вправе установить особый порядок выдачи ордеров адвокатам и отчетности по ним.

Помимо ордера, полномочия представителя и защитника могут удостоверяться доверенностью; при этом, адвокат или иное лицо уполномочивается оказывать юридические услуги на основании заключенного договора. В соответствии с п. 1 ст. 185 ГК РФ доверенностью признается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу для представительства перед третьими лицами. Доверенность для представительства в арбитражном суде не подлежит обязательному нотариальному удостоверению, но, как отмечается в юридической литературе, судьи арбитраж-

⁴⁷⁸ Хома С.П. Указ. соч.

ных судов иногда требуют такого удостоверения, ввиду чего доверенность, как правило, удостоверяют⁴⁷⁹.

В соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ адвокат при участии в производстве по делу наделяется следующими правами:

1) собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также общественных объединений и иных организаций. Указанные органы и организации в порядке, установленном законодательством, обязаны выдать адвокату запрошенные им документы или их заверенные копии не позднее чем в месячный срок со дня получения запроса адвоката;

2) опрашивать с их согласия лиц, предположительно владеющих информацией, относящейся к делу, по которому адвокат оказывает юридическую помощь;

3) собирать и представлять предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными и иными доказательствами, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

4) привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи;

5) беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине, в условиях, обеспечивающих конфиденциальность (в том числе в период его содержания под стражей), без ограничения числа свиданий и их продолжительности;

6) фиксировать (в том числе с помощью технических средств) информацию, содержащуюся в материалах дела, по которому адвокат оказывает юридическую помощь, соблюдая при этом государственную и иную охраняемую законом тайну;

7) совершать иные действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Помимо основания осуществления защитником и представителем своих полномочий по защите законных интересов, важным и одновременно спорным моментом является вопрос, кто обязан найти адвоката. Право на получение юридической помощи является конституционным (ст. 48 Конституции Российской Федерации). Обязанностью является по просьбе лица в кратчайший срок уведомить родственников, администрацию по месту его работы (учебы) и защитника (п. 3 ст. 27.3 КоАП РФ). Должностные лица пограничных органов федеральной службы безопасности в состоянии обеспечить это право в случае, к примеру, предоставления лицу контактных номеров ближайших юридических контор. В целом это позволит соблюсти указанное требование. При этом, наиболее целесообразным будет заключение с подобными конторами устных договоренностей о сотрудничестве, причем с таким условием, что прибытие адвоката будет являться обязательным, вне зависимости от материального положения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Помимо всего прочего, важным аспектом деятельности адвоката является момент допуска его к участию в деле. Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении⁴⁸⁰. Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;

3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ;

5) оформления предупреждения или с момента наложения административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случае, если в соответствии с ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ протокол об административном правонарушении не составляется;

6) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

При этом, нельзя забывать и о сроках. В соответствии со ст. 27.5 КоАП РФ срок административного задержания не должен превышать три часа, но в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов, поэтому протокол об административном правонарушении должен быть составлен не позднее трех часов с момента задержания. При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе (п. 3 ст. 28.2 данного Кодекса).

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу. Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующая запись (п. 5 ст. 28.2 КоАП РФ). Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении (п. 6 ст. 28.2 КоАП РФ).

В качестве заключения хотелось бы уделить внимание следующему факту. Конституционный Суд Российской Федерации 27 июня 2000 г., рассматривая жалобу гражданина Маслова В.И., признал противоречащими Конституции Российской Федерации некоторые положения УПК РСФСР, касающиеся участия защитника в следствии, а именно конкретный момент, с которого он имеет право отстаивать интересы подозреваемого. Суд постановил, что защитник может принимать непосредственное участие в следствии с момента, когда применяемые должностными лицами меры существенно затрагивают права и свободы подозреваемого. В этой связи, пусть и косвенно, появляется возможность усиления защиты лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, за счет привлечения защитника на самой ранней стадии производства, что, несомненно, усложняет деятельность должностных лиц по привлечению правонарушителей.

Всем сотрудникам пограничных органов федеральной службы безопасности необходимо четко и точно соблюдать все процессуальные нормы, предусмотренные КоАП РФ и иными актами, регламентирующими их процессуальную деятельность.

⁴⁷⁹ Николаев Г. В. Арбитражный суд по доверенности // Бизнес-адвокат. 2004. № 3.

⁴⁸⁰ Федеральный закон «О внесении изменений в статью 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 27 ноября 2007 г. № 273-ФЗ.

О некоторых международно-правовых особенностях разграничения Азово-Керченской акватории и их влиянии на установление Государственной границы Российской Федерации с Украиной на морском участке

Тихонова С.Н., сотрудник Центра правовых исследований

В Черноморо-Азовском регионе в настоящее время существуют два блока международно-правовых проблем. Один, включающий исторически достаточно длительную и хорошо известную проблему черноморских проливов. Другой блок — проблемы, возникшие после распада Советского Союза и социалистического лагеря и образования на карте Причерноморья новых независимых государств. И прежде всего, это проблемы, связанные с неурегулированностью границ между странами в этом регионе⁴⁸¹.

Так, после распада СССР и образования на его территории нескольких государств, в частности Украины, кардинально изменились государственная территория и границы России. Возникновение новых государств вызывает практическую необходимость взаимного разграничения пределов господства, поскольку вопрос о территории государства — это, прежде всего, вопрос о границах. Одним из таких противоречий в современных российско-украинских отношениях является вопрос о международно-правовом оформлении Государственной границы Российской Федерации с Украиной на морском участке, связанный, в частности, и с правовым статусом и режимом использования отдельных категорий морских пространств в Черноморско-Азовском бассейне, а также их делимитацией. К таковым, например, следует отнести вопросы правового статуса и режима использования Азовского моря и Керченского пролива⁴⁸².

В соответствии со ст. 5 Договора между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе и ч. 1 ст. 1 Договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива эти районы морских пространств признаны внутренними водами России и Украины. Федеральным законом «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива» от 22 апреля 2004 г. № 23-ФЗ названный Договор ратифицирован и на основании ст. 15 (ч. 4) Конституции Российской Федерации стал составной частью ее правовой системы. В свою очередь, согласно п. 1 ст. 2 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. государство обладает суверенитетом над своими внутренними водами. Таким образом, в Азовском море и Керченском проливе сложилась правовая ситуация, когда государственной границы нет, а государственный суверенитет России имеется⁴⁸³.

Вместе с тем, очевидно, что один из признаков международно-правовой категории «внутренние воды» — нахождение под суверенитетом определенного государства. Внутренние воды как пространственная сфера действия государственного суверенитета не могут быть в совместном пользовании. Решение данного вопроса усугубляет отсутствие в международной практике делимитации морских пространств, признанных внутренними водами⁴⁸⁴. Отсюда следует, что Азовское море — акватория особого рода, вопрос о разграничении которой представляется как не имеющий прецедентов в международном морском праве. Не урегулированные в прошлом вопросы территориального размежевания морских пространств (как административ-

⁴⁸¹ Гриневецкий С.Р., Жильцов С.С., Зонн И.С. Черноморский узел. М., 2007. С. 95.

⁴⁸² Шемякин А.Н. Современное международное морское право и перспективы его развития. Одесса, 2003. С. 104—109.

⁴⁸³ Проничев В.Е. Правовые основы совершенствования пограничной деятельности // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 2. С. 3.

⁴⁸⁴ Гландин С.В. Современный международно-правовой режим континентального шельфа Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 109—110.

ные границы между бывшими советскими республиками в рамках единого государства) привели к несовпадению интересов России и Украины при размежевании принадлежавшей ранее РСФСР акватории Азовского моря.

Между тем на сегодняшний день ситуация в Азово-Керченской акватории выглядит следующим образом.

Совершенно очевидно, что контроль над Керченским проливом означает установление контроля над всем Азовом. От определения места выхода границы по Керченскому проливу в Азовское море зависит делимитация российско-украинских морских рубежей. Совместная юрисдикция над Азовским морем выгодна России тем, что в Азовском море и Керченском проливе могут находиться перспективные залежи углеводородов. Кроме того, в украинской части моря большие глубины и потому она богаче рыбой.

Если учитывать тот факт, что в настоящее время через Керченский пролив ежегодно проходит около 8—8,5 тыс. судов, из них под флагом России — около 65 %, то становится понятно, что каждая из сторон борется за значительные финансовые средства. В 2002—2003 гг. суммарная перевалка Украиной на внешнем рейде Керченского пролива достигла 6 млн тонн, из которых 3,4 млн тонн составляли нефтепродукты. Украинские интересы при этом обусловлены почти исключительно транзитными доходами Киева: в 2003 г. они достигали 18—25 млн долл. в год, а через несколько лет, по оценкам украинских и российских ведомств, превысят 35 млн долл. США⁴⁸⁵. Однако за последние годы произошел существенный рост количества судов, использующих фарватеры № 50 и № 52, принадлежащие России, при перевозках российских внешнеторговых грузов. В первую очередь это объясняется более привлекательными финансово-экономическими условиями. Затраты судовладельцев на одну тонну перевозимого груза при использовании фарватеров № 50, 52 в пять раз меньше, чем при выборе альтернативного пути с использованием Керчь-Еникальского канала⁴⁸⁶.

Фарватеры № 50, 52 дают возможность обеспечивать безопасное плавание российских мелкосидящих судов и являются конкурентным Керчь-Еникальскому каналу сквозным путем, который приобретает важное стратегическое и экономическое значение для России с учетом перспектив развития экономики нашего государства⁴⁸⁷.

Помимо экономических, существуют и политические соображения — совместное использование Азовского моря и Керченского пролива позволяет России контролировать передвижение судов третьих стран. А если Украина вступит в НАТО, то российские морские тылы и берега Азовского моря будут открыты военно-морским силам Альянса⁴⁸⁸.

Ведущий специалист ВМФ США по расположению и обустройству военно-морских баз и пограничной инфраструктуры стран НАТО контр-адмирал Д. Ботторфф уже заявлял о том, что Украина сможет использоваться НАТО как база для дислоцирования авианосцев. «Украина со своим потенциалом, военными базами, геополитическим положением — очень важная страна. Альянс по мере возможности, безусловно, поможет противостоять любой агрессии. Нейтральный статус пока оставляет Украину открытой для такой возможности»⁴⁸⁹.

Естественно, что такое развитие событий отрицательно скажется и на развитии двустороннего сотрудничества государств в пограничной сфере⁴⁹⁰. Вступление Укра-

⁴⁸⁵ Чичкин А. Канал вместо пролива // Рос. Бизнес-газета. 2003. 11 нояб.

⁴⁸⁶ Гриневецкий С.Р., Жильцов С.С., Зонн И.С. Указ. соч. С. 98—99.

⁴⁸⁷ Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М., 2007. С. 242.

⁴⁸⁸ Гриневецкий С.Р., Жильцов С.С., Зонн И.С. Указ. соч. С. 99.

⁴⁸⁹ Гамова С. В странах СНГ: в Крыму готовятся к отражению американского десанта [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/week/2009-04-20/8_sng.html (дата обращения: 20.04.2009).

⁴⁹⁰ Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве и взаимодействии по пограничным вопросам // Россия — Украина. 1990—2000. Документы и материалы. Кн. 1. 1990—1995. М., 2001. С. 348—352.

ины в НАТО может повлечь за собой усиление режима границы и введение дополнительных ограничений, что, в свою очередь, может привести к полной или частичной отмене договоренностей, достигнутых по Соглашению между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных районов Российской Федерации и Украины от 21 апреля 2006 г., а также по осуществлению совместного пограничного и таможенного контроля в пунктах пропуска через российско-украинскую границу в соответствии с Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о пунктах пропуска через государственную границу между Российской Федерацией и Украиной и по Соглашению о безвизовых поездках граждан от 14 октября 1996 г., что, несомненно, приведет к дальнейшему разделению народов России и Украины и осложнит взаимодействие между пограничными структурами двух государств.

Проанализировав ход переговорного процесса, автор приходит к выводу, что, несмотря на активность дипломатов, достичь компромисса по вопросу статуса Керченского пролива и Азовского моря пока не удается. Позиции же договаривающихся сторон представляются следующими.

Позиция Украины — граница в Керченском проливе уже есть, и она проходит по воде, а не только по дну. У этой позиции есть свои резоны: это касается острова Тузла, который формально принадлежит Украине, хотя и является частью Тузлинской косы, соединяющейся с Таманским полуостровом⁴⁹¹.

Руководство украинского МИДа взяло курс на ужесточение пограничных отношений с Россией⁴⁹². Позиция Украины относительно разграничения в Азовском море наиболее четко была определена бывшим министром иностранных дел этого государства: «У нас не может быть компромиссов из-за линии государственной границы, которая существует с момента возобновления государственной независимости Украины и России. У Украины четкая позиция, которая базируется на положениях международного морского права. Согласно этим положениям морская граница определяется от линий, равноудаленных от берегов обеих стран. Российская сторона в этом вопросе ставит под сомнение нормы международного права»⁴⁹³.

Позиция Российской Федерации по делимитации Азовского бассейна, в отличие от украинской стороны, с самого начала настаивавшей на жестком разграничении акватории, не являлась постоянной и подвергалась корректировкам в зависимости от достигнутых договоренностей. С 1997 г. Россия выступала за совместное использование Азовского бассейна, не выделяя дно водоема в качестве отдельного института сотрудничества. Изменение позиции произошло в 2003 г. в свете успехов российских инициатив при разделе дна Каспия. В качестве предложения был выдвинут принцип «делим дно — вода общая», предлагающий не проводить границу по воде, а провести линию разграничения по дну, в целях недропользования.

Поскольку указанный выше принцип дает право ссылаться на особые обстоятельства, а также приводить аргументы и доводы, обосновывающие принадлежность од-

ной из сторон дна водоема, его отдельных районов, открытых или разрабатываемых месторождений, выходящих за срединную линию, Украина отказывается на переговорах от самой возможности модифицировать срединную линию. Как обоснование необходимости модификации срединной линии сторона также может сослаться на понесенные затраты на геологические изыскания и на хозяйственную деятельность на спорном участке. Украинскую сторону беспокоит историческое и научно-техническое доминирование России в акватории Азовского бассейна, возможность применения модифицированной срединной линии также не отвечает ее национальным интересам⁴⁹⁴.

Третий раз позиция России подверглась корректировке в свете последних двусторонних договоренностей. На заседаниях государственных делегаций Украины и России стороны приступили к обсуждению проектов договоров об украинско-российской государственной границе в Азовском море и Керченском проливе, что предполагает делимитацию как морского дна, так и водной поверхности.

Следует согласиться с мнением С.В. Гландина⁴⁹⁵ о том, что на сегодняшний день ввиду отсутствия решения по делимитации вод Азовского бассейна позиция России по Азовскому урегулированию выглядит следующим образом:

1. В соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации приоритетом Российской Федерации в решении глобальных проблем является ведение дел к завершению международно-правового оформления Государственной границы Российской Федерации, а также границ морских пространств, в отношении которых она осуществляет суверенные права и юрисдикцию.

2. Россия привержена ранее заключенным с Украиной соглашениям, и в частности Договору о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива от 24 декабря 2003 г., содержащему положение о том, что ничто в этом Договоре «не наносит ущерба позициям Российской Федерации и Украины относительно статуса Азовского моря и Керченского пролива как внутренних вод двух государств»⁴⁹⁶. Именно это предложение должно быть положено в основу решения рассматриваемого вопроса.

3. Раздел дна и поверхности Азовского бассейна по принципу модифицированной срединной линии, позволяющему максимально полно учесть интересы сторон.

4. Российская Федерация не признает существование бывшей административной границы СССР и РСФСР и, следовательно, отрицает возможность установления границы на основе предлагаемого Украиной принципа *uti possidetis* («владеешь», чем владеешь»), при котором линия границы должна повторять границу, установленную во времена бывшего СССР.

5. До урегулирования всего комплекса проблем разграничения в Азовском бассейне остается неопределенным вопрос о правовом статусе территориального объекта — Тузлы, находящейся под юрисдикцией Украины.

6. Россия придерживается поэтапного двустороннего урегулирования и не поддерживает возможность одностороннего установления государственной границы Украины в Азовском бассейне. Подобная инициатива Украины не соответствует положениям двусторонних договоренностей по установленному статусу Азовского моря, духу развития и укрепления дружбы и сотрудничества и современному международному праву.

Позиция Российской Федерации со всей очевидностью свидетельствует о том, что обеспечение безопасности России в указанном регионе, функционирование транспортных систем, морской промысел и добыча полезных ископаемых в акватории Азовского моря, прежде всего, должны отвечать интересам Российской Федерации. В таких условиях, когда существует реальная возможность вступления Украины в Североатлантический альянс, нельзя отрицать, что целенаправленная работа по своевременному урегулированию межгосударственных проблем, связанных с вопро-

⁴⁹¹ На данный момент принадлежность острова Тузла Украине представляется спорной. Остров Тузла возник в 1925 г. из-за прорыва косы Тузла во время сильного шторма. Естественные процессы дифференциации наносов по обе стороны от Тузлинской косы способствовали сохранению ее остатков в виде острова. На 2006 г. его длина в зависимости от положения уровня воды в проливе колебалась от 6,5 до 7 километров, максимальная ширина 500 метров. Российский МИД считает, что никакой границы между СССР и РСФСР в Керченском проливе не было, поскольку в советские времена внутренние морские воды не разграничивались. В сентябре 2003 г. российская сторона сделала попытку удлинить косу путем отсыпки дамбы (размер 1,5 километра на 800 метров) в сторону острова Тузла, который принадлежит Украине. После ноты со стороны МИД Украины, выступления министра иностранных дел России и рабочих встреч представителей двух государств в конце октября 2003 г. отсыпка была прекращена. Государственная принадлежность самого острова Тузла должна быть определена отдельным соглашением [Гриневецкий С.Р. Жильцов С.С., Зонн И.С. Указ. соч. С. 100].

⁴⁹² *Ивченко Т.* ЕС не торопится отменять визы для украинцев [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ng.ru/courier/2008-01-21> (дата обращения: 21.01.2009).

⁴⁹³ URL: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/print/5204.htm>

⁴⁹⁴ Каспийская модель посадит на мель // Киевские ведомости. 2003. 30 окт.

⁴⁹⁵ *Гландин С.В.* Международно-правовые аспекты договорного раздела дна Азовского моря // Морское право. 2007. № 1.

⁴⁹⁶ Бюллетень международных договоров. 2004. № 7. С. 46—47.

сами пограничного разграничения, приобретает огромное значение. Очевидный курс нынешней украинской администрации на форсированное вступление в НАТО абсолютно не способствует укреплению добрососедских отношений с Россией.

Обобщая вышеизложенное, автор считает возможным сделать вывод о том, что в условиях затягивания переговорного процесса о разграничении Азово-Керченской акватории, которая в настоящее время признана внутренними водами России и Украины, формируются факторы, негативно влияющие на реализацию пограничной политики и противоречащие национальным интересам России в регионе, к которым следует отнести:

- возможность одностороннего установления государственной границы Украины в Азовском море и, как следствие, разграничение вод Азовского моря, противоречащее политическим и экономическим интересам России;

- наличие «тлеющих» пограничных конфликтов в Керченском проливе (коса Тузла);

- препятствие со стороны третьих стран реализации национальных интересов России в Азовском море;

- негибкость, категоричность позиции и «односторонний» подход к применению норм международного права украинской стороной в процессе проведения переговоров.

Формирование данных факторов оказалось возможным вследствие наличия особенностей Азово-Керченской акватории, непосредственным образом влияющих на процесс делимитации морских пространств в бассейне Азовского моря. По мнению автора, к ним можно отнести:

1) военные:

- активные действия руководства Украины, направленные на подготовку и последующее вступление в НАТО, в том числе планы по открытию на территории Крыма в 2009 г. «поста присутствия США» в целях углубления отношений с Украиной в сфере обороноспособности, безопасности и экономики⁴⁹⁷;

- вопросы, связанные с базированием Черноморского флота Российской Федерации, неурегулированность которых становится дестабилизирующим фактором для всего региона;

- возможность обеспечения интересов обороны и безопасности России в Азово-Керченской акватории только при ее совместном использовании в интересах двух государств — России и Украины — с закрытием доступа для третьих стран;

2) правовые:

- международное морское право не имеет практики делимитации морских пространств, признанных внутренними водами двух государств, что делает уникальной ситуацию по разграничению вод Азовского моря;

- наличие в Керченском проливе российской косы Тузлы, находящейся под юрисдикцией Украины, государственная принадлежность которой в соответствии с официальной позицией России остается неопределенной;

3) экономико-географические:

- географические особенности конфигурации Азовского моря, которые необходимо учитывать в переговорном процессе (мелководье примыкающего к России побережья, более богатая ресурсная база украинского побережья: рыбные и углеводородные ресурсы);

⁴⁹⁷ Нельзя не упомянуть нескрываемый интерес западных стран к территории самого Крыма, о чем говорят последние инициативы США. В 2009 г. в Симферополе появится новое иностранное представительство США. Это будет не отделение консульской службы и не филиал дипломатической миссии в Украине, а «пост присутствия США», свидетельствующий о намерении США углубить отношения с Украиной в сфере обороны, безопасности и экономики. Официальный представитель Госдепартамента США Ш. Маккормак заявил: «Мы рассматриваем возможность открытия американского поста присутствия в столице Крыма Симферополе для <...> обеспечения взаимопонимания между США и Крымским регионом» (Гамова С. Крым уводит под американский флаг [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/week/2008-12-22/8_sng.html (дата обращения: 15.09.2009).

- негативная экологическая ситуация в Азовском море, требующая совместного контроля сторон;

4) исторические:

- расположение основного судоходного пути Керченского пролива — Керчь-Еникальскского канала, сооруженного Россией, — вблизи украинского берега;

- правовая ситуация относительно территории Крымского полуострова не дает оснований полагать эту проблему разрешенной, что создает предпосылки считать существующие договоренности по вопросам статуса вод Азовского моря носящими временный характер.

И все-таки необходимость завершить переговоры с Украиной в отношении морских пространств Азовского моря, а также Керченского пролива является одной из основополагающих внешнеполитических задач Российской Федерации⁴⁹⁸.

В силу данного обстоятельства все спорные вопросы с Украиной Российская Федерация намерена решать путем переговоров, последовательно отстаивая собственные интересы, а также добиваясь выполнения Украиной взятых на себя обязательств. Это, в свою очередь, означает, что приоритетными направлениями в этой работе должны стать:

- активизация деятельности по международно-правовому оформлению Государственной границы Российской Федерации с Украиной на морском участке;

- понимание того, что спорные территории — это территории России и на них полностью распространяется юрисдикция Российской Федерации, ее суверенитет; при этом любые проекты международных договоров Российской Федерации должны исключать любое право на передачу исторически и юридически принадлежащих нашему государству территорий.

Административное задержание, осуществляемое пограничными органами федеральной службы безопасности

Травина О.А., Щеколдина Ю.А.

Принятый в декабре 2001 г. КоАП РФ содержит некоторые неоднозначные положения в статьях, посвященных административному задержанию. Российские исследователи в области административного и таможенного права пытаются разобраться в этой проблеме. По мнению некоторых из них, КоАП РФ декларирует гарантию прав на защиту не только потерпевших, но и лиц, привлекаемых к административной ответственности. Но так думают далеко не все. Например, Ю.Ф. Решетник в своей работе утверждает что «потенциальная опасность нарушения прав личности при осуществлении административного содержания была заложена законодателем в статьях 27.3—27.5 КоАП РФ»⁴⁹⁹.

Действительно, ст.ст. 3—5 гл. 27 КоАП РФ содержат ряд коллизий. В частности, наибольшие проблемы возникают в таких положениях, как:

- правомочность органов и должностных лиц, применяющих административное задержание;

- закрепление обязанностей;

- истолкование формулировок, содержащихся в статьях.

Не вполне удачной, на наш взгляд, является позиция законодателя, которая отразилась в закреплении не исчерпывающего перечня органов и должностных лиц, которые имеют право на административное задержание правонарушителя и составление протокола. Это замечание, как ни странно, было учтено в КоАП РСФСР. В ст. 241 данного Кодекса указано, что «административное задержание лица, совершившего административное правонарушение, может производиться лишь органами (должностными лицами), уполномоченными на то законодательством Союза ССР и РСФСР, а именно: органами внутренних дел, органами пограничной службы Россий-

⁴⁹⁸ Лавров С.В. Приоритеты внешней политики России на морском направлении // Внешнеэкономические связи. 2005. № 4 (16).

⁴⁹⁹ Решетник Ю.Ф. К вопросу о правовом обеспечении применения административного задержания // Административное право и процесс. 2007. № 7. С. 12.

ской Федерации, старшим в месте расположения охраняемого объекта, должностным лицом ведомственной охраны и вневедомственной охраны при органах внутренних дел, должностными лицами военной автомобильной инспекции, должностными лицами органов государственного горного надзора, органов пограничной службы Российской Федерации, федерального органа по геологии и использованию недр, федерального органа по охране окружающей среды и природных ресурсов, федерального органа по рыболовству, таможенных органов Российской Федерации в пределах их компетенции, внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации». Следует заметить, что в данной статье, помимо самих органов, непосредственно были указаны также и пределы их полномочий.

В указанный перечень были включены не все должностные лица органов исполнительной власти, уполномоченные производить административный арест. Таким правом не обладали должностные лица войск правительственной связи и информации, железнодорожных войск, войск гражданской обороны.

Также в КоАП РСФСР была закреплена обязанность точного и четкого исполнения органами, обладающими правом административного задержания, обязанностей, указанных в данном Кодексе. Прежде всего, это было связано с тем, что законодатель в нем давал ясное понятие административного задержания, чего нельзя сказать о КоАП РФ.

Следует подробнее рассмотреть проблему неточности формулировок в КоАП РФ. Например, О.Н. Гапонов справедливо отмечает, что словосочетание «в исключительных случаях» не подходит для нормативных правовых актов. «Расплывчатая законодательная формулировка непосредственного основания применения административного задержания «в исключительных случаях», сущность которой никак не раскрывается и понимается каждым правоприменителем субъективно с учетом собственного опыта практики работы, может способствовать безосновательной реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в таких ситуациях, когда вообще не было совершено правонарушение»⁵⁰⁰.

Приведенное выше мнение трудно оспорить, потому что проблема с истолкованием этой формулировки возникает не только у сотрудников пограничных органов, но и у должностных лиц органов внутренних дел (милиции), занимающихся административно-юрисдикционной деятельностью. Российскими учеными был проведен статистический опрос, чтобы понять сущность данной проблемы. На вопрос, какой смысл вложил законодатель в выражение «административное задержание может быть применено в исключительных случаях», 50,6 % от общего числа опрошенных затруднились ответить, остальные же просто воздержались.

Следовательно, каждое должностное лицо вправе принимать чисто субъективное решение, тем не менее, руководствуясь нормативными правовыми документами.

Однако существуют также вопросы, которые законодатель недостаточно четко регламентирует в статьях обоих кодексов. Нормы КоАП РФ, как и нормы КоАП РСФСР, не полно описывают форму и содержание протокола об административном задержании. Согласно ст. 27.4 КоАП РФ по факту административного задержания в обязательном порядке составляется протокол, в котором должны быть указаны должность, фамилия и инициалы лица, его составившего, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. КоАП РСФСР следующим образом раскрывает содержание протокола об административном задержании: «указываются: дата и место его составления, должность, фамилия, имя и отчество лица, составившего протокол; сведения о личности задержанного; время и мотивы задержания. Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным». Обе эти статьи дают лишь перечень необходимых реквизитов, но образца протокола не содержат ни тот ни другой кодекс, что позволяет использовать любую форму бланка, содержащую указанные в ст. 27.4 КоАП РФ и ст. 240 КоАП РСФСР реквизиты. Но не всегда бланк, содержащий все необходимые реквизиты, указанные в законе, составлен корректно. Возникает также масса проблем с правильностью заполнения тех или иных пунктов протокола.

⁵⁰⁰ Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам. М., 2008. С. 122.

Следует подробнее рассмотреть положение об указании сведений о задержанном лице. Прежде всего, к ним относятся фамилия, имя, отчество, дата и место рождения. Указание данной информации осуществляется на основании паспорта или иного документа, удостоверяющего личность задержанного, наименование, серия и номер которого, в свою очередь, также подлежат фиксации в протоколе. Необходимо остановиться на указании места жительства и места пребывания задержанного, так как данные адреса часто не совпадают. Место жительства и место пребывания фиксируются, как правило, на основании постоянной регистрации, а при ее отсутствии «со слов» задержанного. Указание о привлечении лица ранее к административной ответственности также играет немаловажную роль, так как оно может быть обстоятельством, отягчающим административную ответственность. В ст. 4.3 КоАП РФ говорится о том, что повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ (этот срок составляет один год со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания), является обстоятельством, отягчающим административную ответственность. Следует иметь в виду, что если речь идет о правонарушениях в сфере защиты государственной границы, ранее совершенное правонарушение должно быть регламентировано гл. 18 и 8 КоАП РФ. Соответственно все ранее совершенные правонарушения, ответственность за которые предусматривается иными главами КоАП РФ, не являются отягчающими обстоятельствами при совершении административных правонарушений в сфере защиты государственной границы.

В протоколе должна быть отметка об уведомлении задержанного — о том, что в соответствии с ч. 2 ст. 24.2 и ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ он обладает рядом прав:

- знакомиться со всеми материалами дела;
 - давать объяснения;
 - пользоваться юридической помощью защитника с момента возбуждения дела об административном правонарушении;
 - предоставлять доказательства;
 - заявлять ходатайства и отводы;
 - давать объяснения на родном языке либо на другом свободно избранном языке общения;
 - пользоваться помощью переводчика бесплатно;
 - приносить жалобы на действия (бездействие) суда, должностных лиц или органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.
- Данное уведомление должно подкрепляться подписью задержанного лица, но текст с перечислением всех прав обычно не содержится в протоколе, достаточным является лишь указание содержащих их статей. Однако некоторые пограничные управления ФСБ России (например, Калининградское) разработали типовые бланки протокола, содержащие не только указание на статьи КоАП РФ, но и перечисление всех прав и подписи лица, свидетельствующую об ознакомлении с ними.

При участии переводчика в деле в протоколе об административном задержании указываются его фамилия и инициалы, место проживания. Переводчику разъясняются его права и обязанности, предусмотренные ст. 25.10 КоАП РФ, также он предупреждается об административной ответственности за заведомо ложный перевод, в подтверждение чему расписывается под данной записью в протоколе.

Следует остановиться подробнее на времени, месте и основании задержания. Эти данные записываются в протокол на основании рапортов должностных лиц, осуществляющих задержание, или показаний свидетелей, которые являются одним из поводов к возбуждению административного дела (ст. 28.1 КоАП РФ). Особое внимание следует обратить на мотив задержания, поскольку на практике в протоколах достаточно часто подменяют мотив задержания целью (например, необходимо составление протокола об административном правонарушении) или основанием задержания. Мотив задержания, в том смысле, который в него вкладывает КоАП РФ, — это объяснение, почему применение данной принудительной меры именно в данном случае явилось необходимым. Иными словами, задержание — одна из крайних мер принудительного характера и может применяться только в тех случаях,

когда иными путями обеспечить правильное и своевременное рассмотрение административного дела или исполнить постановление по административному делу невозможно.

Отсутствие указания на мотив задержания в протоколе об административном правонарушении может повлечь признание его не соответствующим действующим процессуальным нормам. Сам по себе факт составления в отношении лица протокола об административном правонарушении не может служить основанием для административного задержания лица, так как рассмотрение дела и исполнение постановления может быть осуществлено и без задержания, если все необходимые данные нарушителя и обстоятельства дела могут быть установлены на месте. Таким образом, полномочные должностные лица пограничных органов могут на месте назначить наказание нарушителю в виде штрафа или предупреждения (п. 1 ст. 28.5 КоАП РФ).

Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным. Подпись в протоколе означает согласие задержанного с изложенными в нем обстоятельствами, необходимо обратить внимание на то, что, кроме права подписи, у задержанного есть право вносить в протокол объяснения и дополнения. Для этих целей в протоколе существует отдельный пункт «По поводу задержания (Ф. И. О. задержанного) пояснил...», далее излагается суть пояснений задержанного. Чаще всего несогласие у задержанного вызывает указанное время задержания, поэтому во избежание подобных споров в протоколе должно быть указано реальное время задержания, начиная с момента доставления в служебное помещение либо с момента вытрезвления лица, находящегося в состоянии опьянения (п. 4 ст. 27.5 КоАП РФ). Если задержанный все же отказывается подписать протокол, об этом в нем делается запись: «От подписи отказался», далее ставятся подписи двух понятых. В этом случае важно иметь в виду, что только понятые (в соответствии со ст. 25.7 КоАП РФ ими могут быть любые не заинтересованные в исходе дела совершеннолетние лица) имеют право подтверждать факт отказа задержанного от подписи как процессуального действия.

О месте нахождения задержанного по его просьбе должны быть уведомлены родственники, администрация по месту работы (учебы), защитник. Особое внимание следует обратить на то, что при задержании несовершеннолетних лиц в обязательном порядке уведомляются родители либо иные законные представители (п. 4 ст. 27.3 КоАП РФ). В этом случае самостоятельно подписать протокол несовершеннолетний не может, данное действие осуществляется только законными представителями ребенка (п. 2 ст. 30 Федерального закона об исполнительном производстве).

При составлении протокола об административном задержании следует придерживаться некоторых правил:

- заполняются все реквизиты типового бланка протокола, записи производятся аккуратно, полно и разборчиво;

- указываются дата и место составления протокола, должность, фамилия, имя и отчество (полностью) лица, его составившего;

- данные о личности нарушителя указываются на основании документов, устанавливающих его личность, а при их отсутствии — по показаниям знающих его свидетелей, должностных лиц, родственников либо со слов задержанного;

- в протоколе обязательно должно быть указано время задержания, рассчитываемое с момента доставления;

- в протоколе должна быть подпись должностного лица, его составившего, и подпись задержанного лица, при отсутствии последней в протоколе делается соответствующая запись.

В соответствии с ч. 2 ст. 27.4 КоАП РФ копия протокола об административном задержании вручается задержанному лицу по его просьбе. Это означает, что если задержанный самостоятельно не изъявил желание получить копию протокола, должностное лицо не обязано ее предоставлять.

Составление протокола об административном задержании часто вызывает множество трудностей, так как правильное его составление и заполнение не в полной мере регламентировано КоАП РФ, следовательно, необходимо дополнить данный Кодекс в части, касающейся правил составления протокола об административном

задержании. Так как путем правопреемства это сделать было невозможно, потому что КоАП РСФСР также не содержал достаточной информации по составлению протокола, целесообразными видятся разработка и включение в текст КоАП РФ всех необходимых правил, обеспечивающих грамотное составление протокола об административном задержании.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы. Во-первых, КоАП РФ нуждается в некоторой доработке со стороны законодателя, что может облегчить толкование статей должностными лицами, т. е. требуется удаление формулировки «в исключительных случаях», потому что она расплывчата и может толковаться многосторонне. Во-вторых, в новой редакции следует восстановить ст. 241 КоАП РСФСР — для законодательного определения круга лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание. И в-третьих, следует уделить больше внимания статьям, содержащим процедуру заполнения соответствующих документов об административном правонарушении и задержании.

Актуальные вопросы правового регулирования финансового обеспечения деятельности организаций федеральной службы безопасности

Трофимов М.В., кандидат юридических наук

В настоящее время правовое регулирование финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений не в полной мере учитывает специфику правового статуса организаций федеральной службы безопасности, являющихся получателями средств федерального бюджета. Данное обстоятельство создает предпосылки для возникновения конфликтных ситуаций в отношениях между организациями федеральной службы безопасности и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации (далее — Минфин России), которому поручена организация исполнения федерального бюджета. Проблемы возникают в основном с территориальными органами Федерального казначейства по поводу осуществления операций по выплатам с лицевых счетов организаций федеральной службы безопасности — получателей бюджетных средств.

Между тем очевидно, что всякое противоборство между федеральными государственными органами абсолютно недопустимо с точки зрения эффективности механизма управления страной и обеспечения безопасности Российской Федерации. Повышение эффективности работы государственного сектора определено в качестве приоритетной задачи бюджетной политики на 2009—2011 гг. и дальнейшую перспективу. В этой связи рассмотрим наиболее актуальные проблемы в области правового регулирования порядка открытия и ведения лицевых счетов организациям федеральной службы безопасности в территориальных органах Федерального казначейства.

В соответствии со ст. 7.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» обеспечение деятельности федеральной службы безопасности, включая материально-техническое, финансовое обеспечение и создание обеспечивающей инфраструктуры, является расходным обязательством Российской Федерации. Таким образом, финансовое обеспечение деятельности организаций федеральной службы безопасности осуществляется за счет средств, выделяемых из федерального бюджета, и является расходным обязательством, обусловленным федеральным законом.

Согласно ст. 114 Конституции Российской Федерации исполнение федерального бюджета обеспечивается Правительством Российской Федерации. В свою очередь, как уже было отмечено, организация исполнения федерального бюджета поручена Минфину России, которое осуществляет контроль деятельности находящегося в его ведении Федерального казначейства.

В силу ст.ст. 166.1, 220.1, 241 БК РФ учет операций по исполнению бюджета, осуществляемых участниками бюджетного процесса (в том числе организациями федеральной службы безопасности) в рамках их бюджетных полномочий, производится на лицевых счетах, открываемых в Федеральном казначействе в установленном

ном им порядке. Во исполнение данной нормы был издан приказ Федерального казначейства от 7 октября 2008 г. № 7н (далее — приказ № 7н).

Таким образом, можно утверждать, что обязанность Федерального казначейства по финансовому обеспечению деятельности организаций федеральной службы безопасности в пределах своих полномочий вытекает из Конституции Российской Федерации и действующего законодательства.

Согласно приказу № 7н территориальные органы Федерального казначейства открывают лицевые счета организациям федеральной службы безопасности, включенным в Сводный реестр главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета (далее — Сводный реестр), по месту дислокации.

Рассмотрим вопрос, насколько правомерно предъявляемое Федеральным казначейством требование к организациям федеральной службы безопасности о необходимости включения в Сводный реестр.

Сводный реестр — это структурированный перечень сведений о главных распорядителях, распорядителях, получателях средств федерального бюджета и других участниках бюджетного процесса, существование которого обусловлено требованиями федерального закона (ст. 165 БК РФ). Порядок ведения Сводного реестра устанавливает Минфин России (приказ Минфина России от 15 августа 2008 г. № 80н).

Для включения в Сводный реестр получателям бюджетных средств необходимо представить соответствующую заявку, учредительные документы и документы о государственной регистрации, карточку образцов подписей, а также ряд документов, подтверждающих бюджетные полномочия участника бюджетного процесса. Вместе с тем, указано, что для включения в Сводный реестр реквизитов участника бюджетного процесса, являющегося федеральным бюджетным учреждением с условным наименованием — войсковая часть, не имеющего собственного положения (устава) и действующего на основании общего положения (устава), утвержденного в установленном порядке, представления учредительных документов и документов о государственной регистрации не требуется. Таким образом, от организаций федеральной службы безопасности требуются, по сути, лишь заявка, карточка образцов подписей и документы, подтверждающие бюджетные полномочия. При этом, отмечено, что документооборот по включению в Сводный реестр реквизитов бюджетополучателей, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, осуществляется с соблюдением норм и требований законодательства Российской Федерации по защите государственной тайны.

Можно сделать вывод, что требование Федерального казначейства к организациям федеральной службы безопасности о необходимости включения в Сводный реестр для открытия лицевого счета представляется вполне обоснованным и правомерным при условии соблюдения норм и требований законодательства Российской Федерации по защите государственной тайны. По мнению автора, Сводный реестр является своего рода аналогом Единого государственного реестра юридических лиц, определяющим круг участников бюджетных правоотношений, к которым относятся и организации федеральной службы безопасности. Присутствие в Сводном реестре данных о бюджетополучателях свидетельствует о наличии у них определенных бюджетных полномочий в рамках бюджетного процесса. Естественно, Федеральное казначейство вправе использовать эти данные для выполнения своих функций.

Между тем на практике реквизиты организаций федеральной службы безопасности не всегда соответствуют данным Сводного реестра в силу ряда объективных факторов, в том числе неопределенности правового статуса отдельных воинских частей, которая сохраняется до настоящего момента. В этой ситуации Минфин России исходит из необходимости приостанавливать операции по лицевым счетам, открытым указанным организациям в органах Федерального казначейства, до внесения соответствующих изменений.

Попробуем разобраться, насколько обоснованно и правомерно приостанавливать операции по лицевым счетам, открытым организациям федеральной службы безо-

пасности в органах Федерального казначейства, в случае несоответствия реквизитов указанных организаций данным Сводного реестра. В этой связи необходимо обратить внимание на следующее.

По смыслу ст. 281, п. 3 ст. 284 БК РФ приостановление операций по лицевым счетам, открытым в органах Федерального казначейства получателям средств федерального бюджета, является мерой принуждения за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации само по себе установление федеральным законодателем возможности применения мер принуждения — в рамках действующего финансового регулирования — не противоречит Конституции Российской Федерации. При этом, в выборе принудительных мер законодатель ограничен принципами справедливости, соразмерности и иными принципами права.

В силу ст.ст. 166.1, 284 БК РФ Федеральное казначейство осуществляет приостановление операций по лицевым счетам, открытым организациям федеральной службы безопасности — бюджетополучателям, в предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации случаях. При этом, в соответствии со ст. 166.1 БК РФ указанная мера принуждения осуществляется в порядке, установленном Минфином России, тогда как ст. 284 БК РФ указывает на необходимость приостанавливать операции по лицевым счетам в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

На практике руководствуются положениями ст. 284 БК РФ, поскольку действуют Правила приостановления операций по лицевым счетам главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, открытым в органах Федерального казначейства, утвержденные Правительством Российской Федерации. В то же время Минфином России утверждена форма решения о приостановлении операций по лицевым счетам.

Возможные случаи (основания) применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации перечислены в ст. 283 БК РФ, причем допускается применение принудительных мер по иным основаниям в соответствии с БК РФ и федеральными законами. Однако в данном перечне и действующем законодательстве отсутствует основание применения мер принуждения в случае несоответствия правоустанавливающих учредительных документов данным Сводного реестра. В этой связи представляется справедливым мнение Е.Н. Трофимова, который отмечает, что приостановление операций по лицевым счетам по указанному основанию неправомерно.

Казалось бы, приостановление операций по лицевым счетам организаций федеральной службы безопасности как мера принуждения направлено на обеспечение своевременности и полноты исполнения установленного в Российской Федерации порядка открытия и ведения лицевых счетов бюджетополучателей в территориальных органах Федерального казначейства.

Противоречие заключается в том, что приостановление операций по лицевым счетам организаций федеральной службы безопасности, по сути, означает прекращение финансирования деятельности по обеспечению безопасности Российской Федерации. Таким образом, применение меры принуждения порождает коллизию конституционных ценностей — своевременности и полноты исполнения требований нормативных правовых актов, с одной стороны, и стабильности и непрерывности в реализации государством возложенных на него функций — с другой.

Между тем, как уже было отмечено, финансовое обеспечение деятельности организаций федеральной службы безопасности является расходным обязательством, обусловленным федеральным законом. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что законодатель обязан вводить в правовое регулирование нормы, направленные на недопущение ситуации, при которой отсутствие денежных средств у государства могло бы воспрепятствовать ему выполнить свое обязательство. С другой стороны, вынесение решений о приостановлении операций по лицевым счетам организаций федеральной службы безопасности фактически парализует бюджетный процесс на стадии исполнения бюджета.

Более того, в ситуации, когда Федеральное казначейство не уполномочено на то федеральным законом, приостановление операций по лицевым счетам организаций

федеральной службы безопасности является, по сути, вмешательством в служебную деятельность органов федеральной службы безопасности. Между тем согласно ст. 17 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» никто, кроме государственных органов и должностных лиц, уполномоченных на то федеральными законами, не вправе вмешиваться в служебную деятельность сотрудников органов федеральной службы безопасности. По мнению автора, в этих условиях приостановление операций по лицевым счетам организаций федеральной службы безопасности недопустимо. Подобные меры принуждения должны применяться исключительно в отношении между публично-правовыми образованиями (Российской Федерации, ее субъектами, муниципальными образованиями) друг с другом и частными организациями, но никак не публично-правовыми образованиями в отношении действующих от их имени бюджетных учреждений.

В связи с вышеизложенным основным направлением устранения противоречий между организациями федеральной службы безопасности и территориальными органами Федерального казначейства на современном этапе развития бюджетных правоотношений видится дальнейшее совершенствование взаимодействия между Минфином России (Федеральным казначейством в пределах полномочий) и ФСБ России по вопросам внесения сведений об организациях федеральной службы безопасности в Сводный реестр.

Другая проблема в области правового регулирования порядка открытия и ведения лицевых счетов организациям федеральной службы безопасности в территориальных органах Федерального казначейства связана с необходимостью защиты сведений о федеральной службе безопасности.

Дело в том, что в соответствии с приказом № 7н для открытия лицевого счета в территориальных органах Федерального казначейства бюджетополучателям необходимо представить ряд документов: а) заявление на открытие лицевого счета; б) карточку образцов подписей к лицевым счетам; в) копию учредительного документа, положения об обособленном подразделении, утвержденного создавшим его получателем средств федерального бюджета (в случае открытия лицевого счета обособленному подразделению), заверенную учредителем либо нотариально; г) копию документа о государственной регистрации юридического лица, заверенную учредителем, либо нотариально, либо органом, осуществляющим государственную регистрацию; д) копии свидетельства о постановке на учет юридического лица в налоговом органе по месту нахождения на территории Российской Федерации, уведомления о постановке на учет в налоговом органе юридического лица (в случае открытия лицевого счета обособленному подразделению), заверенные нотариально либо выдавшим их налоговым органом. Вместе с тем, указано, что для открытия соответствующих лицевых счетов участникам бюджетного процесса, являющимся федеральными бюджетными учреждениями с условным наименованием — войсковая часть, не имеющим собственного положения (устава) и действующим на основании общего положения (устава), утвержденного в установленном порядке, представления копий учредительных документов и копий документов о государственной регистрации не требуется.

Таким образом, предоставить копию свидетельства о постановке на учет юридического лица в налоговом органе по месту нахождения на территории Российской Федерации, уведомления о постановке на учет в налоговом органе юридического лица организациям федеральной службы безопасности необходимо в любом случае.

На наш взгляд, предоставление указанной информации необоснованно и неправомерно по следующим причинам.

Как уже было отмечено, в силу ст.ст. 166.1, 220.1 БК РФ Федеральное казначейство самостоятельно устанавливает порядок открытия и ведения лицевых счетов для учета операций организаций федеральной службы безопасности, являющихся получателями средств федерального бюджета. В то же время полномочия Федерального казначейства в данной области в иных законодательных актах Российской Федерации, регулирующих правоотношения в указанной сфере, не определены.

Отсюда можно сделать вывод, что все требования, предъявляемые территориальными органами Федерального казначейства к организациям федеральной службы безопасности для открытия лицевых счетов, являются, по сути, требованиями Феде-

рального казначейства, а не федерального закона. Данное обстоятельство, на наш взгляд, является ключевым при рассмотрении проблемы защиты сведений о федеральной службе безопасности в процессе открытия и ведения лицевых счетов организациям федеральной службы безопасности в территориальных органах Федерального казначейства.

В соответствии со ст. 7 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» физические лица допускаются к сведениям об органах федеральной службы безопасности, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне.

Статьей 5 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» определен перечень сведений, составляющих государственную тайну. В частности, к сведениям в военной области, составляющим государственную тайну, относятся сведения о дислокации, действительных наименованиях, об организационной структуре, численности войск и состоянии их боевого обеспечения, а также о военно-политической и (или) оперативной обстановке.

Информация, которая содержится в свидетельстве о постановке на учет юридического лица в налоговом органе по месту нахождения на территории Российской Федерации и уведомлении о постановке на учет в налоговом органе юридического лица, относится к сведениям, составляющим государственную тайну, так как раскрывает дислокацию, действительные наименования и организационную структуру организаций федеральной службы безопасности. Разглашение сведений, составляющих государственную тайну, на основании ст. 283 УК РФ, является преступлением и влечет за собой уголовную ответственность. Федеральное казначейство не вправе принуждать должностных лиц организаций федеральной службы безопасности к нарушению уголовного законодательства, мотивируя свои действия необходимостью соблюдения подзаконного нормативного правового акта, которым является приказ № 7н, регламентирующий порядок открытия и ведения лицевых счетов.

Между тем в соответствии со ст. 16.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» при получении приказа или распоряжения, противоречащих федеральному закону, сотрудник органов федеральной службы безопасности должен руководствоваться федеральным законом. Сотрудники органов федеральной службы безопасности руководствуются в своей служебной деятельности федеральными законами и не могут быть связаны решениями политических партий, общественных объединений и иных организаций. Очевидно, что противоречие между положениями приказа № 7н и федеральными законами должно решаться в пользу федеральных законов.

М.Г. Летягиным высказывалось мнение, что при открытии лицевых счетов военным учреждениям в территориальных органах Федерального казначейства предъявление свидетельства о постановке на учет в налоговом органе обязательно в силу требований ст. 86 НК РФ. Согласно указанной статье банки открывают счета организациям только при предъявлении свидетельства о постановке на учет в налоговом органе.

Мы не согласны с указанной позицией по следующим причинам.

По смыслу понятия «счет», которое расшифровано в ст. 11 НК РФ, им охватываются расчетные (текущие) и иные счета в банках, открытые на основании договора банковского счета, на которые зачисляются и с которых могут расходоваться денежные средства организаций и индивидуальных предпринимателей, нотариусов, занимающихся частной практикой, адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты. В то же время лицевые счета — это счета, открытые в органах Федерального казначейства (иных органах, осуществляющих открытие и ведение лицевых счетов) в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Кроме того, банк — это разновидность кредитных организаций, под которыми понимаются юридические лица, которые для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) имеют право осуществлять банковские операции, предусмотренные Федеральным законом «О банках и банковской

деятельности». Таким образом, органы Федерального казначейства к банкам не относятся.

Напрашивается вывод о том, что Федеральное казначейство, включив в Порядок, утвержденный приказом от 7 октября 2008 г. № 7н, требование о необходимости предоставления копии свидетельства о постановке на учет юридического лица в налоговом органе по месту нахождения на территории Российской Федерации, а также уведомления о постановке на учет в налоговом органе юридического лица (в случае открытия лицевого счета обособленному подразделению), превысило пределы полномочий, предоставленных ему федеральными законами. Необходимость предоставления такой информации не является необходимым условием исполнения вытекающей из Конституции Российской Федерации и действующего законодательства обязанности Федерального казначейства по финансовому обеспечению деятельности организаций федеральной службы безопасности.

Более того, требование о предоставлении какой-либо информации об организациях федеральной службы безопасности в ситуации, когда Федеральное казначейство не уполномочено на то федеральным законом, является, на наш взгляд, вмешательством в служебную деятельность федеральной службы безопасности. Между тем, как уже было отмечено, согласно ст. 17 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» никто, кроме государственных органов и должностных лиц, уполномоченных на то федеральными законами, не вправе вмешиваться в служебную деятельность сотрудников органов федеральной службы безопасности.

Учитывая изложенное, полагаем, что в настоящее время не имеется законных оснований для истребования у организаций федеральной службы безопасности копии свидетельства о постановке на учет юридического лица в налоговом органе по месту нахождения на территории Российской Федерации, а также уведомления о постановке на учет в налоговом органе юридического лица (в случае открытия лицевого счета обособленному подразделению). Федеральный законодатель, делегировав Федеральному казначейству полномочие по нормативному регулированию порядка открытия и ведения лицевых счетов организациям федеральной службы безопасности, не установил объем и пределы такого регулирования. В результате — и это подтверждается содержанием отдельных положений приказа № 7н, принятого Федеральным казначейством во исполнение данного уполномочия, — федеральный законодатель, по существу, допустил возможность регламентации Федерального казначейством вопросов, не относящихся к его компетенции.

Согласно п. 2.36 приказа № 7н Федеральное казначейство или орган Федерального казначейства по месту обслуживания клиента в пятидневный срок после открытия лицевого счета получателя бюджетных средств сообщает об этом налоговому органу по месту регистрации получателя средств федерального бюджета, если представление такой информации в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным.

Согласно ст. 86 НК РФ банк обязан сообщить об открытии или о закрытии счета, об изменении реквизитов счета организации в налоговый орган по месту своего нахождения в течение пяти дней со дня соответствующего открытия, закрытия или изменения реквизитов такого счета. Однако, как уже было отмечено, органы Федерального казначейства не относятся к банкам, следовательно, в соответствии с законодательством Российской Федерации представление такой информации не является обязательным. Это значит, что об открытии лицевых счетов организаций федеральной службы безопасности в налоговые органы сообщать не следует.

В качестве вывода можно отметить, что основной причиной возникновения указанных проблем является неопределенность правового положения воинских частей и организаций, которая сохраняется до настоящего момента. Существующий механизм правового регулирования финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений не всегда учитывает особенности правового статуса организаций федеральной службы безопасности, обусловленные требованиями военного законодательства, что фактически выводит их за рамки установленных законодательством бюджетных правоотношений, участниками которых они объективно являются. Полагаем, что решение вышеизложенных проблем позволит повысить эффективность решения задач по обеспечению безопасности Российской Федерации.

К вопросу о деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности России в сфере защиты и охраны государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации

Худкина И.Н., сотрудник Центра правовых исследований

В России издревле повелось так, что охрана государственной границы является делом общегосударственным, общенародным. Девиз «границу охраняет весь народ», к сожалению, стал неактуален в наши дни. Способность государства обеспечивать неприкосновенность и защиту своих границ, является показателем его силы и авторитета в международном сообществе. Исторически складывается, что распад государств всегда начинался с размыва и неопределенности их границ, возникновения конфликтов в приграничных областях (например, развал СССР).

Характер деятельности пограничных органов и иных органов исполнительной власти по защите интересов на государственной границе и в пограничном пространстве зависит от внешней и внутренней политики сопредельных государств, а охрана и защита границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу напрямую зависит от системы взаимодействия субъектов этой деятельности. Деятельность пограничных органов федеральной службы безопасности России (далее — пограничные органы) заключается: в согласованной деятельности органов государственной власти, осуществляемой ими в пределах своих полномочий, путем принятия политических, организационных, военных, административных, иных правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических и других необходимых мер, обеспечивающих пограничную безопасность и территориальную целостность Российской Федерации.

В современной пограничной деятельности имеют место следующие общественные отношения:

1) регулируемые нормами различных общепризнанных отраслей права (прежде всего, административным, международным и уголовным). Отдельные части правовых норм законодательно включены в Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» и Закон Российской Федерации «О Государственной границе», например административные и военно-правовые нормы права;

2) пограничные правоотношения: совокупность связей и взаимоотношений между государствами, а также структурами власти, организациями и гражданами, возникающих и существующих между ними по поводу интересов, проблем и других вопросов пограничного профиля. Такое правоотношение — юридически значимая связь между субъектами пограничной деятельности, которая возникает по поводу реализации различных направлений пограничной деятельности. Эта связь характеризуется наличием единства юридических прав и обязанностей и гарантируется принудительной силой государства.

В соответствии со ст. 11.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» направлениями пограничной деятельности являются:

— защита и охрана Государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

— защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации запасов андромных видов рыб, образующихся в реках России.

Меры по защите Государственной границы Российской Федерации принимаются в соответствии с ее статусом, определяемым международными договорами Российской Федерации и российским законодательством. Защита государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, обеспечивает жизненно важные интересы личности, общества и государства на государственной границе в пределах приграничной территории (пограничной зоны, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пунктов пропуска через государственную границу, а также территорий 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 водоемов, побережью моря или пунктам пропуска) и осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, установленными законодательством Российской Федерации.

Защита государственной границы — форма юридически значимого воздействия государства на группу общественных отношений, возникающих в связи с реализацией Российской Федерацией прав на суверенитет и территориальную целостность. Вместе с тем, защита Государственной границы Российской Федерации — это деятельность уполномоченных на то Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством субъектов по обеспечению территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации.

В условиях современной действительности пограничные органы федеральной службы безопасности на некоторых направлениях остались почти единственными способными защитить интересы Российского государства на государственной границе и приграничной территории страны. Это произошло в результате того, что многие части и соединения Российской армии по разным причинам попали под сокращение или были выведены из приграничных районов вглубь территории страны. Поэтому сегодня в основном пограничные органы федеральной службы безопасности и могут решать задачи по обеспечению пограничной безопасности России при резком обострении военно-политической обстановки.

Охрана государственной границы — деятельность уполномоченных на то Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством отдельных федеральных органов исполнительной власти (ФСБ России и др.) и военных организаций (Министерство обороны Российской Федерации и др.), осуществляемая в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами ее режима, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Охрана Государственной границы Российской Федерации осуществляется пограничными органами, входящими в состав федеральной службы безопасности, в пределах приграничной территории, Вооруженными Силами Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде и другими силами (органами) обеспечения безопасности России в случаях и в порядке, определяемых законодательством Российской Федерации. Меры по охране Государственной границы Российской Федерации рассматриваются как пограничные меры. Они входят в систему мер безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Как свидетельствует сегодняшняя практика, охрана Государственной границы Российской Федерации обязательно должна быть соразмерной и строиться исходя из тех угроз в пограничной сфере, которые либо уже существуют, либо могут появиться не только со стороны сопредельного государства, но и на собственной приграничной территории России (таких как террористические угрозы, складывающиеся непосредственно вблизи границы; незаконная миграция; контрабанда и т. п.).

Например, для западного и северо-западного направлений наиболее характерна деятельность преступных группировок, занимающихся контрабандой. Высокий уровень трансграничной преступности пока сохраняется на некоторых участках границы с Украиной, Финляндией, Эстонией, Литвой, Польшей.

На южном направлении действуют международные террористические и радикальные экстремистские организации, имеют место многочисленные попытки расширения водных биологических ресурсов на Каспийском и Азовском морях.

На центрально-азиатском направлении остаются высокими уровни контрабанды наркотических веществ и незаконной миграции.

Пристального внимания к себе требует и дальневосточное направление, особенно с точки зрения обеспечения экономической безопасности страны. Наиболее сложная задача — противодействие незаконному вывозу за границу стратегического сырья, особенно лесных и валютоёмких морских биологических ресурсов.

Наиболее же проблемным, конечно, остается северокавказское направление, где основным дестабилизирующим фактором обстановки на государственной границе является деятельность бандитских формирований и религиозно-экстремистских структур. Действия пограничных органов по выявлению и недопущению перемещения через Государственную границу Российской Федерации подобного типа правонарушителей обычно осуществляются в форме боя и специальных действий и сопровождаются вооруженным подавлением сопротивления других правонарушителей. Таким образом, пограничные подразделения ведут и будут вести активные боевые действия в пределах основного рубежа охраны границы.

К характерным особенностям южного направления относятся: негативное отношение большей части приграничного населения ко всем силовым формированиям, особенно к пограничным; неопределенность и размытость в международно-правовом отношении государственной границы с Грузией и Азербайджаном, военные события на территории Чеченской Республики и в Южной Осетии; конфликты в Абхазии и Южной Осетии; напряженные отношения пограничных органов и местного населения Прикаспийского региона, занимающегося браконьерством, перемещение морем незаконных мигрантов и террористов чеченской диаспоры. Поэтому нужные оперативные позиции на данном направлении пограничным органам необходимо будет создавать еще очень долго и применение тут системы охраны Государственной границы Российской Федерации с акцентом на оперативную составляющую сомнительно. Охрана Государственной границы Российской Федерации здесь должна осуществляться только следующими служебно-боевыми способами: служебные, боевые, специальные действия пограничных органов; разведывательные, контрразведывательные и оперативно-розыскные действия оперативных сил и средств, проводимые по единому замыслу и плану на определенных направлениях охраняемого участка для поддержания установленного режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу.

Интересы совершенствования рассмотренных способов охраны государственной границы требуют:

- приведения состава, численности, структуры, форм и способов оперативно-служебной деятельности пограничных органов в соответствие с установленными способами охраны Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

- разработки тактики совместных действий оперативных и служебных сил и средств;

- выработки обоснованных критериев и методики для оценки эффективности охраны государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации различными способами;

- обоснования условий, при которых возможен пересмотр способов охраны Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, тщательной разработки и подробного порядка данного действия;

- проверки теоретических рекомендаций в практике охраны государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

- согласованности совместных действий пограничных органов федеральной службы безопасности России с пограничными структурами сопредельных государств и иными органами исполнительной власти.

В заключение хочется отметить, что на сегодняшний день активно создаются ситуационные и командно-информационные центры, оптимизируется алгоритм их функционирования. Особое внимание уделяется внедрению современных форм и способов оперативно-служебной деятельности по охране Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Все шире используются разведывательно-поисковые и другие мобильные действия, а также быстро развертываемые и переносные технические средства охраны Государственной границы Российской Федерации, другое новейшее вооружение и специальная техника. Техническое переоснащение рассматривается как одно из основных направлений. Его главная цель — повысить возможности пограничных органов федеральной службы безопасности России в обнаружении и задержании нарушителей Государственной границы Российской Федерации и ее режима, минимизировав при этом необходимость непосредственного присутствия пограничников на охраняемом участке. При решении этой задачи приоритет отдается созданию автоматизированных систем контроля обстановки. Идет переход на применение комплексов технических средств, включающих автоматизированные сигнализационные, сейсмические, тепловизионные и электронно-оптические средства дистанционного контроля, а также автоматизированного сбора и обработки информации.

Перечисленные выше нововведения, несомненно, помогут наиболее эффективно и в кратчайшие сроки решать служебно-боевые задачи по защите и охране Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации. Таким образом, пограничные органы федеральной службы безопасности, сохраняя и развивая лучшие традиции своих предшественников, и впредь будут отдавать все силы, талант и энергию, знания и опыт делу надежной охраны рубежей Отчизны.

О совершенствовании правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности

Шульгин И.В., кандидат юридических наук, доцент, член Российской криминологической ассоциации

Политика Российской Федерации в сфере защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации предусматривает необходимость реализации комплекса разнородных мер, направленных на действенное обеспечение пограничной безопасности государства. Особое значение среди указанных мер всегда придавалось тем из них, которые применяются в контексте уголовно-процессуального реагирования на преступность и ее различные негативные проявления. Такое реагирование в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации осуществляется пограничными органами федеральной службы безопасности в рамках досудебного производства по уголовным делам о преступлениях, отнесенных к их подсудности. Современное уголовно-процессуальное законодательство значительно расширило в сравнении с предыдущим полномочия пограничных органов по осуществлению ими уголовно-процессуальной деятельности, повысило требования, предъявляемые к процессуальному порядку производства следственных действий по собиранию и проверке доказательств, усложнило механизм реализации ряда институтов уголовного процесса, особенно в стадии предварительного расследования.

Представляется, что в рамках функционирующей в Российской Федерации системы органов предварительного расследования пограничные органы федеральной службы безопасности следует рассматривать как самостоятельный институт реализации уголовно-процессуальной политики в пограничной сфере. В то же время так было не всегда. Опыт исторического развития правоприменительной деятельности по охране государственной границы показывает, что органы пограничной охраны еще совсем недавно по историческим меркам (20—30 лет назад) не воспринимались политическим руководством страны, общественностью, ученым сообществом

как самодостаточный и, главное, самостоятельный инструмент регулирования уголовно-процессуальных правоотношений в сфере охраны и защиты государственной границы. Не воспринимались они и как органическая часть системы органов предварительного расследования, призванных осуществлять уголовно-процессуальную деятельность в ряде основополагающих сфер жизни общества, государства, хотя формально являлись частью указанной системы. В большей степени им отводилась вспомогательная роль по отношению к деятельности иных, в основном следственных, органов. Поэтому по фактам выявленных органами пограничной охраны преступлений осуществлялись лишь неотложные следственные действия, направленные в основном на пресечение преступной деятельности и фиксацию обнаруженных следов. Следует отметить, что указанное выше оценочное восприятие органов пограничной охраны, совпадавшее в целом с реальным положением вещей, носило в прежние годы вполне объективный и закономерный характер. Не в последнюю очередь это было связано с относительно благополучной криминогенной обстановкой в стране в целом и на государственной границе в частности. На этом фоне основные усилия по реализации уголовно-процессуальных функций в деле защиты и охраны государственной границы в соответствии с законодательством Союза ССР и ведомственными нормативными правовыми актами сосредоточивались в следственных отделах территориальных органов Комитета государственной безопасности СССР. Последние же при достаточно невысоких показателях преступности в данной сфере в основном успешно справлялись с предварительным расследованием соответствующих категорий преступлений.

Нет необходимости доказывать, что в настоящее время в Российской Федерации сложилась качественно иная криминогенная ситуация по сравнению с той, которая имела место в нашем недалеком советском прошлом. Особенно широкое распространение сегодня получили незаконная миграция, хищническое разграбление морских биологических ресурсов, истребление диких животных, растений и их последующая контрабанда, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, оружия, а также вывоз из страны предметов культурного наследия, стратегически важных товаров и особо ценного сырья. Указанные деяния занимают существенное место в структуре современной отечественной преступности, почти всегда связаны с наиболее опасной ее частью — транснациональной и транснациональной организованной преступностью, характеризуются ежегодными негативными изменениями в рамках основных криминологических показателей.

Все изложенное выше обуславливает увеличение следственной нагрузки на должностных лиц пограничных органов дознания, которая в сравнении, например, с 1996 г. возросла сегодня более чем в четыре раза (включая дела о преступлениях, по которым обязательно производство предварительного следствия). Вместе с тем, увеличение следственной нагрузки, т. е. увеличение общего количества возбужденных уголовных дел, как способ реагирования государства на негативные изменения в структуре преступности, само по себе ничего не дает. Представляется, что процесс эффективного государственно-властного воздействия на преступные проявления должен иметь место не как совокупность разрозненных, формальных действий со стороны пограничных органов, занятых на направлении уголовно-процессуальной борьбы, а как результат скоординированной ведомственной политики, имеющей общие цели, принципы, задачи, условия, определяющие направления и характер наращивания уголовно-процессуальной составляющей в деле защиты и охраны государственной границы. Одновременно на длительную и ближайшую перспективу исходя из комплекса современных требований, обусловленных международными принципами и нормами, реальной криминогенной обстановкой в стране и мире, действующим законодательством и юридической наукой должны определяться основные элементы совершенствования правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности, повышения качества и результативности производства по уголовным делам, целевой адаптации уголовно-процессуальной функции пограничных органов. В этой связи следует отметить, что за последние годы в органах безопасности проделана большая работа по формированию и укреплению пограничных органов дознания, налаживанию их правоприменительной деятельности, созданию необходимой правовой базы для нормального функционирования. Так, например, разработаны и вступили в силу: приказ ФСБ России «О подразделениях процессуальной дея-

тельности пограничных органов»; приказ ФСБ России «Об утверждении Концепции формирования подразделений процессуальной деятельности в пограничных органах федеральной службы безопасности»; указание ФСБ России «О порядке оказания следственными подразделениями федеральной службы безопасности методической помощи пограничным органам при производстве ими предварительного расследования в форме дознания» и др. Проведены значительные по масштабам организационно-штатные и материально-технические мероприятия, улучшено социальное и правовое положение должностных лиц пограничных органов дознания, обеспечен необходимый уровень взаимодействия подразделений процессуальной деятельности пограничных органов с заинтересованными структурами правоохранительных органов и др. В то же время очевидно, что дело уголовно-процессуальной борьбы с преступностью, осуществляемой пограничными органами, коренным образом не изменилось, т. е. преступность не отступила, не показала качественного снижения, напротив, до сих пор она серьезно угрожает пограничной безопасности государства, экономике, обществу в целом.

Как представляется, кроме ряда традиционных и известных юридической науке причин указанной выше проблемы, серьезное влияние на ее детерминацию оказывает отсутствие концепции совершенствования уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности. Последняя позволила бы проводить более конструктивную, последовательную политику по наращиванию уголовно-процессуальной репрессии силами пограничных органов, ее оптимизации, целевой координации в соответствии с динамично изменяющимися условиями охраны границы. В настоящее же время ход реформирования уголовно-процессуальной деятельности и самих пограничных органов, ее осуществляющих, происходит не всегда последовательно, во многом от случая к случаю, часто закрепляет уже сложившееся положение вещей и потому не в полной мере соответствует тем ожиданиям, которые формируют закономерные процессы общественного развития.

Таким образом, исходя из всего изложенного выше видно, что задача совершенствования правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов является одной из ключевых в рамках обеспечения пограничной безопасности России в целом. Как представляется, ее решение в ближайшем обозримом будущем должно непосредственно способствовать обеспечению высокого качества и результативности производства по уголовным делам, созданию, таким образом, адекватного угрозам и вызовам, формируемым основными закономерностями преступности, уровня уголовно-процессуального воздействия на правонарушителей, в том числе профилактического. С учетом негативных тенденций, отмечающихся в характере и структуре современной преступности (усиление ее внутренней организованности, приобретение ею ярко выраженных транснациональных и трансграничных черт, продолжающееся сращивание организованной и коррупционной преступности и др.), необходимость выявления, изучения и определения наиболее рациональных путей, механизмов, форм совершенствования уголовно-процессуальной деятельности пограничных органов, безусловно, актуализируется. Указанное делает тему настоящей публикации востребованной, практически и теоретически обусловленной, имеющей важное, непреходящее значение не только для эффективной реализации политики Российской Федерации в сфере защиты и охраны государственной границы, но и для углубления фундаментальных основ уголовного судопроизводства в пограничных органах федеральной службы безопасности.

Иные вопросы

Динамика уровня военно-профессиональной ориентации военнослужащих мужского и женского пола как субъективный фактор динамики гендерного состава Российской армии

*Гаврюшенко П.И., кандидат юридических наук, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го класса;
Гербач Ж.В., кандидат социологических наук, майор*

В настоящей статье особый интерес для нас представляет выявление динамических тенденций, связанных с изменением уровня военно-профессиональной ориентации военнослужащих мужского и женского пола, а также влияние данных тенденций на изменение количественных и качественных характеристик гендерного состава военнослужащих Российской армии. Под профессиональной ориентацией военнослужащих мы будем понимать процесс и результат определения личностью военной профессии в качестве ведущей и долгосрочной трудовой деятельности, а под уровнем военно-профессиональной ориентации — степень развития характеристик направленности и глубины профессиональных устремлений.

Показателем уровня военно-профессиональной ориентации выступил индекс, который конструировался на основе использования тактики выбора множественности показателей и соответствующих эмпирических данных: направленность военно-профессиональной ориентации в ретроспективной, текущей и проективной ситуации; ценность продолжения военно-профессиональной деятельности; потенциальные намерения относительно сроков службы.

В качестве индикатора направленности военно-профессиональной ориентации в ретроспективной ситуации выступила индивидуальная оценка возможности повторного выбора военной профессии; в текущей ситуации — оценка желания уволиться с военной службы; в проективной ситуации — оценка наличия перспектив службы в Вооруженных Силах Российской Федерации. Индикаторами потенциальных намерений относительно сроков пребывания в рядах кадровых военных выступили оценки вероятности продолжения службы до достижения предельного возраста, до получения права на пенсию, продления контракта на военную службу; увольнения с военной службы при первой возможности, по окончании контракта, в случае более выгодного трудоустройства вне армии.

При сборе данных в исследовании использовался метод анкетного опроса. Общий объем выборки по военнослужащим мужского и женского пола различных категорий составил 700 человек (из них 200 военнослужащих женского пола и 500 военнослужащих мужского пола) в пяти военных округах, в двух видах и трех родах Вооруженных Сил Российской Федерации.

В нашем исследовании мы будем придерживаться следующей типологической, содержательно-уровневой характеристики военнослужащих, отражающей глубину и направленность их военно-профессиональной ориентации:

— глубоко-ориентированный тип, имеющий направленность на продолжение военной службы и основные намерения: продление контракта и служба до предельного возраста;

— неопределенный тип, не имеющий определенной военно-профессиональной направленности, основные намерения которого заключаются в том, что им практически не исключаются никакие варианты развития, однако наиболее вероятные — увольнение в случае выгодного трудоустройства или продление контракта и служба до пенсии;

— умеренно-дезорientированный тип, имеющий направленность преимущественно на увольнение с военной службы и основное намерение — прекращение службы после окончания контракта;

— глубоко-дезорientированный тип, имеющий направленность на увольнение с военной службы и основное намерение — прекращение службы при любой возникшей возможности.

В результате проведенного исследования, целью которого было определение уровня военно-профессиональной ориентации (ВПО) у военнослужащих мужского и

женского пола на различных этапах их военно-профессиональной деятельности (2002—2009 гг.) нами была выявлена динамика ВПО военнослужащих обеих гендерных групп, а также обуславливающие ее детерминанты (см. таблицу 1).

Причем среди опрошенных на всех этапах исследования поддерживалось следующее процентное соотношение военнослужащих по категориям: солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы) — 40 %; младшее звено офицерского состава (младший лейтенант, лейтенант, капитан) — 35 %; старшее звено офицерского состава (майоры, подполковники, полковники) — 25 %.

Таблица 1

Динамика распределения типов военно-профессиональной ориентации среди военнослужащих мужского пола (в % от числа опрошенных)

Типы военно-профессиональной ориентации	Военнослужащие мужского пола различных категорий	2002 г.	2004 г.	2006 г.	2009 г.				
Глубоко-ориентированный	Солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы)	0,4 %	18 %	0,2 %	11 %	0,4 %	14 %	2,8 %	14 %
	Младшее офицерское звено	2 %		0,4 %		0,6 %		2,6 %	
	Старшее офицерское звено	15,6 %		10,4 %		13 %		8,6 %	
Умеренно-ориентированный	Солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы)	3 %	27 %	1,4 %	19 %	2,2 %	21 %	3,6 %	20 %
	Младшее офицерское звено	4 %		2,8 %		4,6 %		4,8 %	
	Старшее офицерское звено	20 %		14,8 %		14,2 %		11,6 %	
Неопределенный	Солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы)	3,6 %	20 %	5,6 %	26 %	6 %	22 %	7,4 %	34 %
	Младшее офицерское звено	8 %		10 %		10 %		17 %	
	Старшее офицерское звено	8,4 %		10,4 %		6 %		9,6 %	
Умеренно-дезорientированный	Солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы)	7,2 %	23 %	8,6 %	30 %	7,2 %	26 %	6,4 %	20 %
	Младшее офицерское звено	8,2 %		15,6 %		15,6 %		9 %	
	Старшее офицерское звено	7,6 %		5,8 %		3,2 %		4,6 %	
Глубоко-дезорientированный	Солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы)	3,2 %	12 %	5 %	14 %	5,4 %	17 %	3,2 %	12 %
	Младшее офицерское звено	6 %		7,2 %		7,8 %		4,2 %	
	Старшее офицерское звено	2,8 %		1,8 %		3,8 %		4,6 %	

Как видно из приведенной выше таблицы, на этапе с 2002 г. по апрель 2009 г. динамика уровня ВПО военнослужащих мужского пола носит в основном неустойчивый разнонаправленный характер: от умеренно-дезорientированной до неопределенно-ориентированной военно-профессиональной направленности. Исключение составляют офицеры старшего звена, у которых уровень ВПО был стабилен на протяжении всего периода исследования и имел умеренно-ориентированную военно-профессиональную направленность. Данные тенденции обуславливают увольнение по собственному желанию существенной доли военнослужащих мужского пола различных категорий, особенно ее перспективной части — военнослужащих младшего и среднего офицерского звена и, как следствие, потребность Вооруженных Сил Российской Федерации в восполнении освобождающихся вакансий высококвалифицированным кадровым ресурсом военнослужащих женского пола.

Рассмотрим состояние и динамику распределения типов военно-профессиональной ориентации среди военнослужащих женского пола (см. таблицу 2). Среди опрошенных военнослужащих женского пола (200 человек) также на протяжении всех этапов исследования поддерживалось следующее их процентное соотношение по категориям: солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы) — 75 %; младшее звено офицерского состава (младший лейтенант, лейтенант, капитан) — 15 %; старшее звено офицерского состава (майоры, подполковники, полковники) — 10 %. Данное соотношение было определено исходя из среднего пропорционального соотношения категорий военнослужащих женского пола в Вооруженных Силах Российской Федерации в период с 2002 по 2009 гг.

Таблица 2

Динамика распределения типов военно-профессиональной ориентации среди военнослужащих женского пола (в % от числа опрошенных)

Типы военно-профессиональной ориентации	Военно-служащие женского пола различных категорий	2002 г.		2004 г.		2006 г.		2009 г.	
Глубоко-ориентированный	Солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы)	1,5 %	10 %	6,5 %	22 %	7 %	24 %	9 %	27 %
	Младшее офицерское звено	2,5 %		6 %		7 %		6,5 %	
	Старшее офицерское звено	6 %		9,5 %		10 %		11,5 %	
Умеренно-ориентированный	Солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы)	11,5 %	25 %	14 %	31 %	15 %	34 %	17 %	33 %
	Младшее офицерское звено	7,5 %		9 %		10 %		8 %	
	Старшее офицерское звено	6 %		8 %		9 %		8 %	
Неопределенный	Солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы)	28,5 %	40 %	16 %	26 %	14,5 %	21 %	11 %	24 %
	Младшее офицерское звено	10 %		9 %		6 %		9 %	
	Старшее офицерское звено	1,5 %		1 %		0,5 %		4 %	
Умеренно-дезориентированный	Солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы)	15,5 %	18 %	13,5 %	14 %	12,5 %	15 %	6 %	10 %
	Младшее офицерское звено	2,5 %		1,5 %		2,5 %		2 %	
	Старшее офицерское звено	0 %		0 %		0 %		2 %	
Глубоко-дезориентированный	Солдаты, курсанты, сержанты, прапорщики (контрактной службы)	5,5 %	7 %	6 %	7 %	5 %	6 %	4 %	6 %
	Младшее офицерское звено	0,5 %		1 %		1 %		1,5 %	
	Старшее офицерское звено	0 %		0 %		0 %		0,5 %	

Из таблицы видно, что динамика уровня ВПО военнослужащих женского пола на рассматриваемом временном этапе имеет в основном прогрессивно-позитивную военно-профессиональную направленность: от неопределенной до высокой военно-

профессиональной ориентации. Причем у женщин старшего офицерского звена уровень ВПО был стабильно высокий на протяжении всего периода исследования. Данная динамика обуславливает усиление доли количественного и качественного состава военнослужащих женского пола в общей гендерной совокупности Российской армии.

Обобщив все полученные данные, касающиеся определения группового уровня военно-профессиональной мотивации военнослужащих обеих гендерных групп, а также вычислив и сопоставив групповые индексы ВПО военнослужащих мужского и женского пола различных категорий, мы можем проанализировать динамику их общего уровня ВПО на временном этапе с 2002 по 2009 гг.

Анализируя общие тенденции динамики уровня военно-профессиональной ориентации военнослужащих различных категорий обеих гендерных групп, можно утверждать, что на временном этапе с 2002 г. по апрель 2009 г. динамика уровня ВПО военнослужащих мужского пола носит в основном неустойчивый разнонаправленный характер: от умеренно-дезориентированной до неопределенно-ориентированной военно-профессиональной направленности. Исключения составляют офицеры старшего звена, у которых уровень ВПО был стабилен на протяжении всего временного периода исследования и имел умеренно-ориентированную военно-профессиональную направленность. Что касается тенденций, определяющих динамику уровня ВПО военнослужащих женского пола, то они характеризуются в основном прогрессивной военно-профессиональной направленностью: от неопределенной ВПО до высокой ВПО. Причем у женщин, относящихся к категории старшего офицерского звена, уровень ВПО был стабильно высокий на протяжении всего периода.

Выявленные динамические тенденции ярко свидетельствуют о том, что:

— на этапе с 2002 по 2009 гг. (особенно в период с 2002 по 2004 гг.) представители практически всех категорий военнослужащих мужского пола (исключение составляют военнослужащие старшего состава офицерского звена) имеют недостаточно высокий уровень ВПО, что обуславливает снижение качественного и количественного состава военнослужащих мужского пола и, как следствие, потребность Вооруженных Сил Российской Федерации в восполнении освобождающихся вакансий высококвалифицированным кадровым ресурсом военнослужащих женского пола;

— тенденции прогрессивной направленности уровня ВПО военнослужащих как мужского, так и женского пола к 2009 г. обусловлены, прежде всего, массовым сокращением военнослужащих в рамках нового военного реформирования, а также повышением уровня безработицы в России, связанного с мировым экономическим кризисом;

— недостаточно высокий уровень ВПО военнослужащих женского пола (исключение составляет старшее офицерское звено) в период с 2002 по 2004 гг., обусловленный в основном низкой военно-профессиональной мотивацией, не позволял в полной мере использовать имеющийся кадровый женский ресурс. Женщины на данном этапе могли в основном занимать лишь низкостатусные должностные вакансии из-за недостатка квалификации и недоступности высшего военного образования;

— положительная динамика уровня ВПО военнослужащих женского пола с 2004 по 2009 гг. обусловлена, прежде всего, расширением перечня должностей, которые разрешается замещать военнослужащими женского пола, возможностью получения высшего военного образования, повышением уровня социально-правового обеспечения военнослужащих женского пола. Также на сегодняшний день для военнослужащих женского пола, особенно относящихся к категории прапорщиков и мичманов (их в Российской армии большинство), существует угроза первоочередного сокращения. Данные обстоятельства еще больше способствуют их стремлению к продолжению военной службы.

Динамика уровня ВПО военнослужащих обеих гендерных групп определяет изменение их количественного и качественного соотношения в рамках гендерного состава Российской армии следующим образом:

— положительная динамика уровня ВПО военнослужащих мужского пола обуславливает тенденцию достижения полной укомплектованности Вооруженных Сил Российской Федерации военно-профессиональными кадрами мужского пола. В этой связи потребность Российской армии в женщинах отпадает — военнослужащим женского пола отводится в основном вспомогательная роль, а их военная служба проходит на

низкостатусных должностях (с 1992 по 1999 гг.). При этом, гендерный состав Вооруженных Сил Российской Федерации представлен преимущественно военнослужащими мужского пола;

— тенденции регрессивной направленности уровня ВПО военнослужащих мужского пола (2002—2004 гг.) обуславливают ослабление кадрового мужского состава в рамках комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, выявляя тем самым потребность в восполнении образовавшихся военно-должностных вакансий женщинами. В этой связи Министерство обороны Российской Федерации создает условия для повышения их военно-профессиональной квалификации, а также обеспечивает им необходимое социально-правовое сопровождение в процессе их военной профессионализации. Пропорциональное соотношение военнослужащих мужского и женского пола смещается, существенно увеличивая при этом количественный состав военнослужащих женского пола;

— положительная динамика уровня ВПО военнослужащих женского пола (2002—2009 гг.) обуславливает активные позиции женщин в отношении военно-профессиональных стратегий: женщины стремятся повысить свою военно-профессиональную квалификацию и, как следствие, повысить свои позиции в должностной иерархии. В этой связи повышается не только количественный, но и качественный состав военнослужащих женского пола в общем гендерном составе Вооруженных Сил Российской Федерации.

Конечно, соотношение военнослужащих мужского и женского пола в общем и дифференцированном гендерном составе Вооруженных Сил Российской Федерации пока намного больше в пользу мужчин. Но описанные в настоящей статье тенденции не только обуславливают динамику гендерного состава военнослужащих Российской армии на исследуемых нами этапах, но и с большой вероятностью позволяют прогнозировать то, что без ущерба для своей боеспособности Вооруженные Силы Российской Федерации также наберут необходимый «женский максимум».

Правовые основы охраны подвижных и стационарных морских объектов

Горбунов Т.В., капитан 3 ранга

За последние годы существенно возросло число внешних и внутренних угроз безопасности на морских направлениях. Во многом это связано с увеличением общего числа подвижных и стационарных морских объектов, их производственной деятельностью по освоению недр земли и живых природных ресурсов, а также транспортировкой всех видов продукции. К подвижным морским объектам следует относить любые самоходные средства, которые служат для перемещения морем людей, материальных средств и производственной продукции, а также предназначенных для промысловой деятельности и добычи природных ресурсов. К стационарным морским объектам соответственно относятся технические сооружения, которые служат для освоения недр земли или обеспечения производственной деятельности на морских участках и в прибрежной зоне. Все эти морские объекты обслуживаются людьми, а следовательно, первоочередной задачей является охрана их труда и в целом обеспечение безопасности жизнедеятельности.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (далее — ФСБ России) как федеральный орган исполнительной власти осуществляет свою деятельность в различных направлениях безопасности по противодействию угрозам, как внешним, так и внутренним, в том числе осуществляет борьбу с преступностью и терроризмом. К компетенции ФСБ России необходимо отнести и защиту морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания.

Необходимость всестороннего изучения вопросов, связанных с обеспечением безопасности морских объектов, обоснована увеличивающимся за последние годы в отношении их количеством совершенных преступных посягательств в различных странах мира, усилением тяжести последствий, нарастанием уровня новых угроз, в том числе террористических актов, иных неправомерных актов насилия, задержания или грабежа, применения современных видов оружия, взрывчатых средств и взрывных устройств, нацеленностью на наиболее уязвимые и ранее системно не защищаемые морские

объекты и средства. Эти проблемы вызвали однозначное понимание необходимости выстраивания единой системы современных организационных и технических мер, предупреждающих проникновение преступников и доставку средств совершения преступлений на морские объекты.

На сегодняшний день к общим угрозам для всех видов морских объектов следует отнести возможность вооруженного их захвата, пророс (для использования) взрывных устройств и взрывчатых, отравляющих химических и радиоактивных веществ различных типов, срыв деятельности всевозможными способами (физическое, программное нарушение, разрушение систем движения и управления и т. д.). Прежде всего, для противодействия таким видам угроз, для обеспечения безопасности команды и пассажиров судов 10 марта 1988 г. в Риме была подписана Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. А 12 декабря 2002 г. международной морской организацией (ИМО) были введены в действие поправки к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море SOLAS-74 в части судовых систем охранного оповещения (Правило SOLAS XI-2/6).

В России был издан целый ряд нормативных правовых актов для предотвращения отмеченных угроз в отношении морских объектов. К ним относятся: Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания» от 11 апреля 2000 г. № 324; Федеральный закон «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ; Постановление Правительства Российской Федерации «О реализации положений главы XI-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года и Международного кодекса по охране судов и портовых средств» от 3 ноября 2007 г. № 746.

Принятие в Российской Федерации Федерального закона «О транспортной безопасности» имеет большое практическое значение, так как он явился реакцией на возросшие угрозы объектам транспортной инфраструктуры и транспортным средствам (такие как террористические акты, пиратство) и направлен на предупреждение актов незаконного вмешательства на транспорте, минимизацию ущерба здоровью и жизни людей, имуществу и окружающей природной среде при указанных ситуациях. Основная цель и задача названного Федерального закона — построить и постоянно совершенствовать систему предупреждения актов незаконного вмешательства на объектах транспортного комплекса (в том числе и на морских объектах), направленную на сведение вероятности их совершения к нулю. При этом, конечно, очевидно, что нулевая вероятность (или стопроцентная защита) на транспорте вряд ли достижима, хотя бы в силу чрезвычайных факторов («человеческого фактора», технических сбоях и т. д.).

Важно и то, что структура указанного Федерального закона опирается на отработанные отечественные и международные нормативные организационные подходы, наиболее четко реализованные в Воздушном кодексе Российской Федерации (защита гражданской авиации от актов незаконного вмешательства — авиационная безопасность), требования Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и Международного кодекса охраны судов и портовых средств (далее — МК ОСПС), Международной морской организации (далее — ИМО), а также Рекомендаций Совета Безопасности Российской Федерации по категорированию опасных объектов.

В соответствии с требованиями норм указанных выше международных и национальных правовых актов для достижения эффективности обеспечения безопасности морских объектов должен быть выполнен большой объем работ, включающий оснащение и дооснащение транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры необходимым оборудованием, и в первую очередь должны быть выработаны необходимые организационные меры. Но в настоящее время построение «системы» обеспечения безопасности морских объектов не завершено.

Таким образом, особую актуальность сегодня приобретают вопросы улучшения организации охраны морских объектов. Одним из этапов этого процесса, как известно, является завершение внедрения МК ОСПС. Отработка процедур и разработка соответствующих инструкций по действиям федеральных органов исполнительной власти при поступлении сигналов судовой системы охранного оповещения (далее — ССОО) является одним из наиболее важных вопросов, требующих немедленного решения. Причем взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, указанных в

ст. 6 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания», должно предусматривать комплекс действий, реализуемых не только при совершении незаконных актов в отношении судов под флагом Российской Федерации во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации, но и в других морских пространствах, включая территориальное море других государств. Как показывает международный опыт, проблема взаимодействия различных органов власти при поступлении сигналов ССОО возникает в различных странах.

Также необходимо использовать и распространить опыт внедрения МК ОСПС на конвенционных судах и портовых средствах, для разработки планов охраны или систем организации охраны на других транспортных средствах и объектах транспортной инфраструктуры, в том числе:

- на «неконвенционных судах», т. е. на судах вспомогательного и портового флота, речных судах и т. д.;
- в портах в целом — морских, рыбных, специализированных, речных;
- на внутренних водных путях и гидротехнических сооружениях, таких как каналы, шлюзы, насосные станции, судоподъемники;
- на объектах систем связи, навигации и управления водного транспорта;
- на морских и речных пассажирских вокзалах.

Изучение концептуальных основ многоуровневой интегрированной системы обеспечения комплексной безопасности объектов и территорий, реализуемых после внедрения МК ОСПС, позволит органам береговой охраны ФСБ России подойти к выработке важных методологических принципов в решении проблем безопасности на морских направлениях.

Существенной проблемой в настоящее время является вопрос неопределенности статуса стационарных и подвижных буровых установок. Хотя на необходимость решения данного вопроса указывалось в рекомендациях «круглого стола» временной комиссии Совета Федерации по национальной морской политике на тему «Законодательное обеспечение создания и деятельности морских буровых платформ и других сооружений, связанных с добычей углеводородного сырья в территориальном море и прилегающей зоне, континентальном шельфе, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации, безопасности их функционирования и транспортировки углеводородного сырья» от 18 октября 2005 г., а также в решении Совета Федерального агентства морского и речного транспорта от 1 марта 2006 г. Актуальность данной проблемы проявляется при определении правовых основ обеспечения безопасности указанных объектов.

Морские передвижные буровые установки (далее также — МПБУ) подпадают под действие МК ОСПС только во время движения, т. е. на ходу МПБУ должны иметь план охраны и выполнять предписанные им меры, а на стоянке в точке бурения — нет. Такой подход не является логичным. С точки зрения обеспечения эффективной охраны принципы, заложенные в МК ОСПС, должны применяться и к морским передвижным буровым установкам в точке бурения, так как при разработке планов охраны конвенционных судов всегда предлагаются различные меры по охране и на ходу, и на стоянке. Таким же образом должны разрабатываться и соответствующие организационные меры для морских передвижных буровых установок. Планы охраны должны включать меры по охране морских передвижных буровых установок во время движения и в точке бурения. Стационарные буровые установки под действие МК ОСПС вообще не подпадают.

Как уже отмечалось, 10 марта 1988 г. в Риме была подписана Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (вступила в силу с 1 марта 1992 г.). Конвенция применяется для любого судна, не закрепленного постоянно на морском дне, включая суда с динамическим принципом поддержания, подводные аппараты или любые другие плавающие средства. В дополнение к этой Конвенции тогда же, 10 марта 1988 г., в Риме был принят Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе (также вступил в силу с 1 марта 1992 г.).

В Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства и Протоколе о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ (СП), расположенных на континентальном шельфе, отмечена обязанность государств-участников выполнять необходимые действия, в том числе:

- предусматривать соответствующие наказания за указанные выше преступления;
- принимать необходимые меры для установления своей юрисдикции в отношении этих преступлений;
- незамедлительно передавать соответствующие дела своим компетентным органам для целей уголовного преследования;
- включать такие преступления в качестве преступлений, влекущих выдачу, во все договоры о выдаче, которые будут заключаться между ними;
- принимать все практически осуществимые меры по предотвращению подготовки в пределах их соответствующих территорий к совершению этих преступлений в пределах или за пределами их территорий;
- обмениваться информацией в соответствии с их национальным законодательством и координировать административные и другие меры, принимаемые, когда необходимо, в целях предотвращения совершения этих преступлений;
- в возможно короткие сроки информировать о таких преступлениях Генерального секретаря Международной морской организации.

Российская Федерация ратифицировала названную выше Конвенцию с оговоркой, а Протокол без оговорок (Федеральный закон от 6 марта 2001 г. № 22-ФЗ), ратификационная грамота России получена Генеральным секретарем 4 мая 2001 г. Конвенция и Протокол вступили в силу для России 2 августа 2001 г.

5 июня 2003 г. постановлением Госгортехнадзора России № 56 утверждены Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности. В соответствии с этим постановлением (п. 3.1.8) «на опасных производственных объектах (а к ним относятся МПБУ и СП) должны быть обеспечены охрана и контрольно-пропускной режим, исключающие проникновение на территорию посторонних лиц». Но механизм реализации данной нормы в отношении МПБУ и СП в настоящее время не установлен.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «О реализации положений главы XI-2 Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года и Международного кодекса по охране судов и портовых средств» (п. 26) Министерство транспорта Российской Федерации «определяет применение положений Конвенции и Кодекса в отношении стационарных и плавающих платформ, морских передвижных буровых установок, которые находятся на месте разработки континентального шельфа Российской Федерации». Однако в настоящее время такой порядок не определен.

Предупреждение незаконных актов на стационарных платформах и передвижных буровых установках является важным условием обеспечения их безопасности. То, что стационарные буровые установки не подпадают под действие МК ОСПС, не лишает права на обеспечение безопасности технологического комплекса и людей. Поэтому одной из действенных мер предупреждения незаконных актов являются разработка и внедрение на этих объектах планов их охраны, включающих как организационные, так и технические меры.

На практике в районе месторождения (или группы месторождений) имеется большое количество различных и взаимодействующих между собой объектов, часть из которых обязана иметь планы охраны в соответствии с МК ОСПС (суда, перевозящие нефть на экспорт, и портовые средства, откуда отходят эти суда), другая часть (суда снабжения и некоторые объекты береговой транспортной инфраструктуры) должна иметь планы обеспечения транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности», а остальные объекты, в том числе СП и МПБУ на месте бурения, не должны (но могут) иметь никаких планов охраны или обеспечения транспортной безопасности.

По нашему мнению, вопросы защиты объектов, находящихся в районе месторождения (или группы месторождений), от незаконных актов следует рассматривать комплексно для всех этих объектов, включая СП и МПБУ. Указанные объекты взаимодействуют между собой, и отсутствие или невыполнение необходимых мер охраны на

одном из объектов может привести к проблемам у других. При этом, учитывая то, что МПБУ во время движения подпадают под действие МК ОСПС и рассматриваются этим Кодексом как суда, целесообразно рассматривать эти объекты на месте бурения в качестве судов, находящихся на стоянке. Стационарные платформы, с которых производится отгрузка углеводородов на суда, можно рассматривать в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности» в качестве объектов транспортной инфраструктуры, а именно как «иные обеспечивающие функционирование транспортного комплекса сооружения» и разрабатывать для них планы обеспечения транспортной безопасности.

Таким образом, транспортная безопасность, а именно защита морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, является элементом безопасности государства, в связи с чем существует необходимость выстраивания единой системы современных организационных и технических мер, совершенствования системы предупреждения актов незаконного вмешательства на объектах транспортного комплекса, определения статуса стационарных и подвижных морских объектов.

Требуется внесение соответствующих поправок и дополнений в законодательные акты, регулирующие процессы обеспечения безопасности на морских направлениях. Автор считает, что данные вопросы должны учитываться при совершенствовании системы военной организации государства.

Некоторые проблемы равенства отдельных категорий военнослужащих (на примере прав военнослужащих мужского и женского пола)

Печенев И.В., юрист

Увеличение числа военнослужащих женского пола объективно поставило вопрос перед законодателем о необходимости предусмотреть специальные нормы, призванные отобразить специфику общественных отношений по обеспечению обороны страны и безопасности государства с их участием. Эти правовые нормы нашли свое отражение в ряде нормативных правовых актов, к числу которых в первую очередь следует отнести Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ, а также Указ Президента Российской Федерации «Вопросы прохождения военной службы» от 16 сентября 1999 г. № 1237.

В основном правовое регулирование военно-служебных отношений с участием военнослужащих женского пола осуществляется по общему правилу, но, вместе с тем, в отношении таких военнослужащих нормами военного законодательства конкретизированы порядок назначения их на воинскую должность, предельный возраст пребывания на военной службе, порядок реализации ими некоторых конституционных прав и свобод человека, а также расширен перечень оснований увольнения с военной службы.

Сущность принципа правового равенства и принципа запрещения дискриминации исследовалась в процессе деятельности Европейского суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, в правовых позициях которых неоднократно подчеркивались их место и значение в системе правовых принципов, всеобщая нормативная обобщенность, в силу которой определяется их действие в нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Как уже было отмечено ранее, осуществление лицами, проходящими военную службу, своих конституционных прав, в значительной степени регламентировано нормами военного законодательства. Нормативная «конкретизация» порядка реализации субъективных прав, в том числе и конституционно предусмотренных, обусловлена интересами государства и общества в целом в сфере обеспечения обороноспособности и безопасности страны.

Одним из юридических фактов, с которым Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», а также Положение о порядке прохождения военной службы связывают изменение военно-служебных отношений, является достижение военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, предельного возраста пребывания на военной службе. Правовое значение этого юридического факта трудно пре-

увеличить: момент достижения предельного возраста пребывания на военной службе законодательно увязан с таким немаловажным основанием прохождения военной службы, как заключение первого и нового контракта.

Юридическим фактом как конкретным жизненным обстоятельством, с наступлением которого норма права связывает возникновение, изменение, прекращение правоотношений в сфере обороны страны и безопасности государства лицами, исполняющими обязанности военной службы в добровольном порядке, выступает заключение контракта о прохождении военной службы.

Заключение и действие контракта предполагает возложение на конкретного военнослужащего обязанностей по подготовке к вооруженной защите и вооруженной защите Отечества, что, несомненно, определяет место контракта в системе юридических фактов, с которыми вышеназванный Закон связывает возникновение общественных отношений в сфере прохождения военной службы.

Определяя в подп. «а» п. 5 ст. 9 Положения о порядке прохождения военной службы виды и сроки действия контрактов, законодатель в качестве ограничения указывает на достижение военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, предельного возраста.

Вместе с тем, достижение предельного возраста не является самостоятельным основанием для увольнения военнослужащего с военной службы, так как законодательство предусматривает возможность заключения нового контракта о прохождении военной службы с военнослужащим, достигшим предельного возраста пребывания на военной службе. Условия и порядок заключения нового контракта сверх предельного возраста определяются в ст. 10 Положения о порядке прохождения военной службы.

Кроме того, руководителям федеральных органов исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрено прохождение военной службы, делегировано право определять категории специалистов, с которыми могут быть заключены контракты при достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе (п. 7 ст. 10 Положения о порядке прохождения военной службы).

Решение о заключении контракта с военнослужащим, достигшим предельного возраста пребывания на военной службе, принимается с учетом его деловых качеств, а также состояния здоровья (п. 6 ст. 10 Положения о порядке прохождения военной службы). Пункт 9 ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», определяя приоритетность заключения нового контракта с военнослужащим, достигшим предельного возраста пребывания на военной службе и имеющим ученую степень, подтверждает индивидуальный подход при решении вопроса о заключении контракта с военнослужащим, достигшим предельного возраста.

Предельный возраст пребывания на военной службе не является строго фиксированной константой, а имеет зависимый характер от обстоятельств, нормативно признанных основанием дифференциации предельного возраста военнослужащего. Вариативность данной производной закреплена в ряде правовых норм, среди которых следует указать ст. 49 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и пп. 1 и 2 ст. 10 Положения о порядке прохождения военной службы.

Предельный возраст пребывания на военной службе является своеобразной гранью, определяющей трансформацию обязанности должностных лиц в право, которое им предоставлено федеральным законодательством. В заключении контракта о прохождении военной службы с военнослужащим, не достигшим предельного возраста пребывания на военной службе и изъявившим желание об этом, не может быть отказано при отсутствии оснований увольнения его с военной службы. Пункт 10 ст. 9 Положения о порядке прохождения военной службы, устанавливая запрет безосновательно увольнять военнослужащего с военной службы в форме не заключения с ним нового контракта о прохождении военной службы при наличии соответствующего волеизъявления продолжать военную службу и заключить новый контракт о прохождении военной службы с этой целью, является средством правовой защиты военнослужащих.

Аналогичная ситуация в сфере заключения нового контракта с военнослужащим, достигшим предельного возраста пребывания на военной службе, принципиально иная. «Может быть», а также иные синонимы определяют, возможно, положительный, а возможно и отрицательный характер решения уполномоченного должностного лица о заключении контракта с военнослужащим о прохождении военной службы. Таким

образом, ранее юридическая обязанность должностного лица по заключению контракта после достижения военнослужащим предельного возраста трансформируется в право — усмотрение должностного лица о продолжении отношений в сфере военной службы с конкретным военнослужащим.

Как уже отмечалось выше, предельный возраст находится в прямой зависимости от некоторых обстоятельств. Таких обстоятельств как минимум два, и они существенно сказываются на прохождении военной службы после достижения предельного возраста пребывания на военной службе.

Во-первых, предельный возраст зависит от половой принадлежности военнослужащего. Для военнослужащих женского пола предельный возраст является фиксированной величиной, не зависящей от иных каких-либо обстоятельств, тогда как для военнослужащих мужского пола предельный возраст не ограничивается 45 годами жизни военнослужащего.

Во-вторых, и это касается только военнослужащих мужского пола, предельный возраст пребывания на военной службе варьируется в зависимости от воинского звания военнослужащего.

Принимая во внимание вышесказанное, можно сделать вывод, что установление единого возраста для всех военнослужащих женского пола без учета воинского звания военнослужащего, в отличие от мужчин, является проявлением нормативного предпочтения последних.

Другим юридическим фактом, с наступлением которого возникает необходимость пересмотра круга обязанностей, возложенных на военнослужащего в силу контракта о прохождении военной службы, является отчисление военнослужащего из военного образовательного учреждения профессионального образования.

Обучение военнослужащего в военном образовательном учреждении преследует цель его подготовки по определенной специальности, определенной квалификации, что непосредственно находит отражение и в сроках действия контракта. Отчисление из указанного учреждения, по сути, означает невыполнение военнослужащим возложенных на него обязанностей и, как следствие, прекращение действия контракта о прохождении военной службы.

Подпункт «ж» п. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в качестве последствий отчисления военнослужащего из военного образовательного учреждения профессионального образования предусматривает его увольнение с военной службы. Подпункт «ж» п. 3 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы регламентирует порядок увольнения военнослужащих, в том числе военнослужащих женского пола, не имеющих воинского звания офицера или прапорщика (мичмана).

В отличие от военнослужащих мужского пола, а также военнослужащих женского пола, имеющих воинские звания офицера или прапорщика (мичмана), увольнение данной категории военнослужащих женского пола носит обязательный, императивный характер и не зависит от наличия или отсутствия волеизъявления военнослужащего заключить новый контракт о прохождении военной службы.

Законодательное закрепление обязательности увольнения военнослужащего женского пола, проходящего военную службу по контракту, не имеющего воинского звания офицера или прапорщика (мичмана), представляется требующим более объективного и аргументированного критерия, чем принадлежность военнослужащего к женскому полу или к определенному составу военнослужащих, поскольку отчисление из образовательного учреждения может быть осуществлено по ряду оснований, в том числе и в связи с невозможностью продолжать обучение по не зависящим от военнослужащего причинам. Исходя из этого, следует предположить наличие:

— различия между военнослужащими женского пола, которое проводится на основе воинского звания, которое имеет военнослужащий, проходящий военную службу по контракту. Различие представляет собой нормативно предусмотренное обязательное условие для увольнения военнослужащего женского пола, имеющего воинское звание офицера, прапорщика (мичмана), — отсутствие желания военнослужащего заключать новый контракт;

— различных нормоустановлений для военнослужащих мужского пола и военнослужащих женского пола, которые не имеют воинских званий офицеров или прапор-

щиков (мичманов). Как уже отмечалось ранее, для военнослужащих мужского пола, проходящих военную службу по контракту, помимо наступления юридического факта — отчисления из военных образовательных учреждений профессионального образования, адъюнктуры, военной докторантуры, требуется наличие субъективного условия — отсутствия желания военнослужащего заключить новый контракт и таким образом продолжать военно-служебные отношения.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о характере отдельных нормативных положений, регулирующих отношения в сфере прохождения военной службы военнослужащими женского пола, как не в полной мере соответствующих сущности принципов правового равенства и запрещения дискриминации. При этом, законодательством устанавливается определенного рода дискриминация в различных формах проявления. Так, правовые нормы, регламентирующие осуществление обязанности родителей по воспитанию ребенка, установленной Конституцией Российской Федерации, предусматривая право на отпуск для реализации указанной обязанности, принципиально исключают возможность его предоставления военнослужащему мужского пола. В вопросе заключения нового контракта с военнослужащим, достигшим предельного возраста пребывания на военной службе, отдают предпочтение военнослужащим-мужчинам, дифференцируя их предельный возраст в зависимости от присвоенного им воинского звания, а в отношениях, возникающих вследствие отчисления военнослужащего из военного образовательного учреждения профессионального образования, существенно различают на основании должностного положения военнослужащего женского пола.

Во всех перечисленных случаях дискриминационность правовых норм военного законодательства основывается в первую очередь на признаке половой принадлежности военнослужащего, который в ряде случаев «усугубляется» иными основаниями различия правового положения военнослужащего, порождающими при наступлении однородных юридических фактов, с которыми законодательство связывает изменение военно-служебных отношений лиц, находящихся в одинаковых условиях, возникновение принципиально различных последствий.

В силу наличия признаков дискриминации, установленной рядом правовых норм военного законодательства, представляется необходимым внести изменения следующего характера:

— в п. 2 ст. 49 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», в подп. «д» п. 2 ст. 10 Положения о порядке прохождения военной службы предусмотреть распространение дифференцированного подхода в определении предельного возраста пребывания на военной службе на военнослужащих женского пола, что позволит осуществлять единообразное правовое регулирование в отношении всех военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и тем самым привести указанные нормы в соответствие с положениями п. 1 ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих», закрепляющими основания правовой дифференциации;

— признать необоснованным наличие специального регулирования отношений в сфере увольнения военнослужащих женского пола, не имеющих воинского звания офицера, прапорщика (мичмана), отчисленных из военных образовательных учреждений профессионального образования (абз. 3 подп. «ж» п. 3 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы). Осуществлять правовое регулирование в отношении указанной категории военнослужащих женского пола наравне с военнослужащими женского пола, имеющими воинское звание офицера или прапорщика (мичмана), а также военнослужащими мужского пола, проходящими военную службу по контракту, достигшими 18-летнего возраста.

Внесение изменений в правовые нормы Федерального закона «О статусе военнослужащих», Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», Указа Президента Российской Федерации «Вопросы прохождения военной службы» упомянутого выше характера привело бы эти положения в соответствие с сущностью конституционных принципов правового равенства и запрещения дискриминации.

Подводя итог, следует отметить, что дискриминация в различных формах ее проявления, направленная на нарушение правового равенства субъектов военно-служебных отношений, существенно сказывается на законных интересах личности, публичных интересах государства, а также на уважении общества к закону. Потому каждое такое проявление, явное или неявное, подлежит устранению в установленном законом порядке.

Российский военно-правовой сборник № 14: Проблемы укрепления законности в военной организации государства.

Серия «Право в Вооруженных Силах — консультант». — М.: «За права военнослужащих», 2010. — Вып. 109. — 336 с.

Редактор *Тюрина О.А.*
Оператор компьютерной верстки *Тюрин А.И.*

Лицензия на издательскую деятельность ЛР № 030863 от 18 ноября 1998 г.

Подписано в печать 18.01.2010. Формат 60 x 88/16. Гарнитура Антиква.
Бумага газетная. Печ. л. 21. Тираж 1 100 экз. Заказ №

Издательство Общественного движения
«За права военнослужащих»
117342, г. Москва, ул. Бутлерова, д. 40

Отпечатано в полном соответствии
с качеством предоставленного электронного оригинал-макета
в ООО «Красногорская типография»
143400, Московская область, г. Красногорск,
Коммунальный квартал, д. 2

I SEN 978-5-93297-113-0



9 785932 971130