



ISSN: 2074-1944

ВОЕННОЕ ПРАВО

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

№ 6 (58) 2019

Редакционный совет

1. Бут Надежда Дмитриевна, доктор юридических наук, заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации

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

3. Ермолович Ярослав Николаевич, доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного права и криминологии Московской академии Следственного комитета Российской Федерации

4. Корякин Виктор Михайлович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, заместитель директора Юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет транспорта»

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

6. Свиных Евгений Анатольевич, доктор юридических наук, доцент

7. Сморгоч Лариса Николаевна, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН

8. Старцун Виктор Николаевич, доктор юридических наук, профессор, ученый секретарь Института государства и права РАН

9. Субанова Наталья Викторовна, доктор юридических наук, доцент, проректор Университета прокуратуры Российской Федерации

10. Туганов Юрий Николаевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор Российской таможенной академии

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

Издается с 2001 г.
Научные направления
периодического издания:
— Военные науки
— Юриспруденция

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

Издание включено в систему Россий-
ского индекса научного цитирования
(РИНЦ)

Решением президиума Высшей атте-
стационной комиссии при Минобрна-
уки России от 26 апреля 2019 г. изда-
ние включено в **Перечень рецензируе-
мых научных изданий, в которых
должны быть опубликованы основ-
ные научные результаты диссертаци-
онных соисканий на соискание ученой степени
кандидата наук, ученой степени док-
тора наук по группе научных специ-
альностей 20.00.00 — Военные науки
(№ 688 Перечня с 7 мая 2019 г.)**

В период с 18 октября 2016 г.
по 26 марта 2019 г. издание было
включено в указанный Перечень по
группе научных специальностей
12.00.00 — Юриспруденция

Главный редактор —
КОРЯКИН
Виктор Михайлович,
доктор юридических наук (20.02.03)
профессор (12.00.03)
e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru

Ведущий редактор —
ГУСЕЙНОВА
Альбина Джабаровна

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

СОДЕРЖАНИЕ

Указатель сокращений	6
Правовое обеспечение национальной безопасности	
1. Дамаскин О. В. Россия в XXI веке: цивилизационный подход к укреплению суверенитета и национальной безопасности современного государства	10
2. Казаков В. Н., Фуражнин Д. Ю. Государственная безопасность как объект юридического исследования	19
3. Козлов А. В. Актуальные вопросы противодействия современному экстремизму и терроризму в сфере региональной безопасности	26
4. Кононов С. А. Организационно-правовые основы участия граждан в обеспечении пограничной безопасности Российской Федерации	38
5. Пономарев А. И. Политико-правовая модель целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	46
Военные аспекты административного права	
6. Бараненков В. В. Правовое регулирование борьбы с беспилотными воздушными средствами	57
7. Осипенко С. В. Нормативно-правовые факторы эффективного финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации	69
8. Редкоус В. М. Административно-правовое регулирование подготовки специалистов для федеральных органов исполнительной власти	77
9. Рыбакова М. А. Нормативно-правовое регулирование в области обороны как функция Минобороны России	82
10. Сморгачева Л. Н. Правовое регулирование предоставления Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам объектов недвижимости и иного имущества на период выполнения ими служебно-боевых задач	89
11. Шеншин В. М., Фаисханов Р. Р. Особенности взаимодействия подразделений лицензионно-разрешительной системы Росгвардии при выполнении возложенных на них задач	97
Социальные гарантии военнослужащих и членов их семей	
12. Ковалев В. И., Ломакина Т. В. Актуальные вопросы соблюдения порядка увольнения жён военнослужащих при переводе супруга к новому месту военной службы для получения социальных выплат	103
13. Рудичева Н. И. Опыты освоения правовой культуры (на примере трудовых отношений в образовательной организации Министерства обороны Российской Федерации)	110

14. Туганов Ю. Н. Ведомственное регулирование переселения граждан из закрытых военных городков (процедурные и иные вопросы)	115
---	-----

Юридическая ответственность военнослужащих

15. Азовцев А. А. Производство по делам об административных правонарушениях в Вооруженных Силах Российской Федерации: проблемные вопросы	123
16. Кириченко Н. С. О совершенствовании порядка привлечения военнослужащих к материальной ответственности	135
17. Корякин В. М. Запреты, ограничения и дополнительные обязанности как правовое средство профилактики коррупции в пограничных органах ФСБ России и в Вооруженных Силах Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ ...	140
18. Терещук С. С. Основания юридической ответственности военнослужащих за нарушения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции	149

Прокурорская и судебная деятельность

19. Мамонова М. В. Особенности правового регулирования участия органов государственной власти в арбитражном процессе (на примере Минобороны России)	155
20. Кочева Д. В. Полномочия прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы (некоторые аспекты систематизации)	160
21. Торбин Ю. Г., Усачев А. А. Особенности проверки сообщений о преступлениях, связанных с дефектами оказания медицинской помощи	167
22. Харитонов С. С. О судебной власти в контексте повышения доверия к ней со стороны субъектов предпринимательской деятельности	173

Уголовный процесс и криминалистика

23. Абдулмеджидова Д. Х., Суденко В. Е. Доказательства: понятие, источники, механизм появления доказательств	177
24. Владимиров Р. В. О некоторых спорных вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении жалоб в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ и путях их разрешения	182
25. Петров И. В., Фокин Е. И. К вопросу о способах реализации оперативно-разыскного мероприятия «получение компьютерной информации»	186
26. Сазонова И. Г. О применении командиром воинской части мер пресечения при реализации полномочий органа дознания	193
27. Салганский Н. Е. Объекты и субъекты международного судебно-экспертного сотрудничества Российской Федерации по вопросам криминалистического документоведения	200

Уголовное право и криминология

28. Батюкова В. Е.	
Применение ст. 159.3 УК РФ (мошенничество с использованием платежных карт): вопросы теории и практики	204
29. Николаева Ю. В.	
Предупреждение экономической преступности: теория и практика	213
30. Овчаров А. В.	
Уголовная ответственность за злоупотребления в сфере осуществления государственного оборонного заказа	220
31. Юшкин И. А.	
Общая криминологическая характеристика, причины, условия преступлений в сфере лесопользования	227
32. Ясницкая М. И.	
Молодежный экстремизм, как современная криминологическая проблема	232

Военные проблемы международного права

33. Богданов С. Л.	
История становления правовых основ деятельности военнослужащих вооруженных сил Соединённых Штатов Америки, выполняющих операции мирного времени за пределами национальной территории	238
34. Григорьев А. Г.	
Юридические факты, фактический состав в механизме правовой защиты суверенных прав и юрисдикции государства	244
35. Землин А. И., Белов Я. Н.	
Правовое обеспечение применения Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации для пресечения международной террористической деятельности: национальный и международный уровни	252
36. Самарский В. Г.	
О совершенствовании международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия	266
37. Харитонов В. С.	
Организация полицейской системы (жандармерии) в Российской империи и во Франции: сравнительный анализ	272
38. Холиков И. В.	
Некоторые проблемные вопросы международно-правовой регламентации использования беспилотных морских систем в военных целях	276
39. Чернявский А. Г.	
Возникновение и эволюция международного права: мультикультурализм, партикуляризм, универсализм — классификация и терминология	283

Рецензии на военно-правовые издания

40. Холиков И. В.	
Современные проблемы теории и практики уголовного права и уголовного процесса	294

Указатель сокращений

абз. — абзац

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

АТК — антитеррористическая комиссия

БВС — беспилотное воздушное судно

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации

БПЛА — беспилотный летательный аппарат

БРИКС (англ. BRICS — сокращение от Brazil, Russia, India, China, South Africa) — группа из пяти стран: Бразилии, России, Индии, КНР и ЮАР.

в. — век

ВАИ — военная автомобильная инспекция

ВВП — валовый внутренний продукт

ВВС — Военно-воздушные силы

ВК РФ — Воздушный кодекс Российской Федерации

ВМС — Военно-морские силы

ВМФ — Военно-Морской Флот

Врио — временно исполняющий обязанности

ВСУ — Вооруженные силы Украины

ВУ — Военный университет

ВЦИОМ — Всероссийский центр исследования общественного мнения

ГА ООН — Генеральная ассамблея Организации Объединенных наций

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации

гл. — глава

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

дис. — диссертация

ДКД — добровольная казачья дружина

ДНД — добровольная народная дружина

ДРСМД — договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности

ДУ ВС РФ — Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации

ЕКПЧ — Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод

ЕРЦ — Единый расчетный центр Министерства обороны Российской Федерации

ЗРК — зенитный ракетный комплекс

ИГП РАН — Институт государства и права Российской Академии Наук

ИГ — исламское государство

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КТО — контртеррористическая операция

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МГП — международное гуманитарное право

МГУ — Московский государственный университет

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минздрав России — Министерство здравоохранения Российской Федерации

Минкомсвязь России — Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Минтранс России — Министерство транспорта Российской Федерации

Минтруд России — Министерство труда и социального развития Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

млн. — миллион

млрд. — миллиард

МОТ — Международная организация труда

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

МУП — муниципальное унитарное предприятие

МУС — Международный уголовный суд

НАТО — Организация Североатлантического Договора (англ. North Atlantic Treaty Organization, NATO)

НДС — налог на добавленную стоимость

НИИ — научно-исследовательский институт

НКВД РФ — Народный комиссариат внутренних дел

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации

ОГПУ — Объединенное государственное политическое управление

ООН — Организация Объединенных Наций

ООО — общество с ограниченной ответственностью

ОРД — оперативно-розыскная деятельность

ОРМ — оперативно-розыскное мероприятие

ОЭСР — Организация экономического развития и сотрудничества

п. — пункт

ПАО — публичное акционерное общество

подп. — подпункт

РАН — Российская академия наук

Росавиация — Федеральное агентство воздушного транспорта

Росгвардия — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

Роскомсвязь — Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Росстандарт — Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

Росстат — Федеральная служба государственной статистики

Роструд — Федеральная служба по труду и занятости

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

руб. — рубль, рублей

РЭБ — радиоэлектронная борьба

САР — Сирийская Арабская Республика

СБ — Совет Безопасности

СБУ — Служба безопасности Украины

СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации

СК России — Следственный комитет Российской Федерации

СМИ — средства массовой информации

СОПМ — система технических средств по обеспечению оперативно-розыскных мероприятий

ССО — Силы специальных операций

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья

США — Соединенные Штаты Америки

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации

трлн. — триллион

ТСЖ — товарищество собственников жилья

ТСН — товарищество собственников недвижимости

ТУИО — территориальное управление имущественных отношений

ТФО — территориальные финансовые органы

тыс. — тысяча

УВП ВС РФ — Устав военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации

УВС ВС РФ — Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

УрФО — Уральский федеральный округ

ФГКВОУ ВО — федеральное государственное казенное военное образовательное учреждение высшего образования

ФКУ — федеральное казенное учреждение

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации

ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ФТС России — Федеральная таможенная служба

ЦК КПСС — Центральный комитет Коммунистической партии Советского Союза

ч. — часть

ЭВМ — электронная вычислительная машина

ЭКЦ — Экспертно-криминалистический центр

ЮАР — Южно-Африканская Республика

Правовое обеспечение национальной безопасности

Россия в XXI веке: цивилизационный подход к укреплению суверенитета и национальной безопасности современного государства

© Дамаскин О. В.,

главный научный сотрудник ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные аспекты развития нашего государства на основе цивилизационного подхода, в интересах укрепления суверенитета и национальной безопасности, в современных условиях глобализации и агрессии США.

Ключевые слова: революция, национальная безопасность, социальное расслоение, социальная справедливость, глобализация, силы обороны и безопасности.

Трансформация общественных отношений в современном мире, предопределяемых новыми научными, технологическими, производственными потребностями и возможностями, образующими сферу цифровой экономики и искусственного разума, ведет к глобальным цивилизационным изменениям.

Цивилизация может рассматриваться как сообщество людей, объединяемое основополагающими духовными, нравственными ценностями и идеалами, имеющими устойчивые особые черты в социально-политической организации, культуре, экономике, психологии, идентифицирующие принадлежность к исторически определенному обществу.

Цивилизационный подход исходит из того, что развитие государственности определяется множеством факторов: характером доминирующей идеологии; уровнем культуры народа, его национальным складом; географической средой; геополитикой и международной обстановкой. Тип цивилизации зависит от ряда признаков: общности и взаимозависимости историко-политических обстоятельств и экономического развития; взаимопроникновения культур; наличие сферы общих интересов и общих задач, в интересах перспектив устойчивого позитивного развития.

В настоящее время в цивилизационном подходе преобладает технологическое

направление, когда тип государства связан с уровнем научно-технического прогресса и жизненного уровня населения, определяемого потреблением и оказанием услуг, баланса жизненно важных интересов общества и государства. Доминирующей тенденцией современного общества потребления, в условиях частной собственности, является нарастающее социальное расслоение, ведущее к напряженности в общественных отношениях.

Становится очевидной нарастающая агрессия ряда государств во главе с США в борьбе за передел природных ресурсов, рынков, сфер экономического, политического, военного влияния. Такой поход выражается в сломе системы международных договоров и соглашений, росте вооружений, транснациональной организованной преступности, экстремизме и терроризме и создает угрозу миру и безопасности человечества.

Ключевой проблемой национальной и международной безопасности становится разрешение противоречия между корыстными интересами доминирующего агрессивного меньшинства и жизненно важными интересами большинства населения в современном мире на основе социализации общественных отношений в обществе и их защиты социальным правовым государством.

В связи со 102-й годовщиной Великой Октябрьской социалистической революции, представляется актуальным рассмотрение её детерминации и последствий в интересах укрепления суверенитета и национальной безопасности. Современный миропорядок, рассматриваемый через призму экономических, правовых, социальных и военных проблем, позволяет констатировать особое место в нём современной России¹.

Хорошо известно высказывание Президента Российской Федерации В. В. Путина: «Кто не жалеет о распаде СССР, у того нет сердца. А у того, кто хочет его восстановления в прежнем виде, у того нет головы»².

Достижение СССР статуса мировой сверхдержавы, через революцию, гражданскую войну, ликвидацию неграмотности, коллективизацию, электрификацию, индустриализацию, Великую Отечественную войну, восстановление народного хозяйства, разрушенного войной, освоение космического пространства обеспечили его влияние во всех международных процессах и относительно достойный социальный уровень жизни большинства трудящихся граждан. Будущее нашего общества в решающей степени зависит от понимания и решения проблем социальной справедливости, социального расслоения общества, стремления состоятельной «элиты» к образованию новой наследственной касты господ, определения перспектив для большинства населения, становящегося невостребованным на рынке труда, в условиях современного экономического либерализма³.

Основными результатами перестройки в СССР в середине 80-х — начале 90-х годов 20-го века, по мнению респондентов, стали хаос в управлении страной и неуверенность в будущем, свидетельствуют данные опроса ВЦИОМ. Согласно исследованию, хорошо знают о событиях тех лет 47 % россиян. Преимущественно это люди

в возрасте от 45 до 59 лет (65 % от опрошенных этой группы) и старше 60 лет (64 % респондентов этого возраста). Еще 48 % утверждают, что о перестройке знают или слышали, однако без подробностей. К ним чаще всего относятся те, кому от 18 до 24 лет (68 %), от 25 до 34 лет (72 %) и от 35 до 44 лет (52 %). Совсем ничего не знают о событиях перестройки 5 % россиян, преимущественно 18—24-летняя молодежь (18 %)⁴. Основными результатами перестройки, как полагает 40 % респондентов, стали нарастание хаоса и неразберихи в управлении страной. Еще 37 % считают, что в результате перестройки люди стали не уверены в завтрашнем дне. По мнению 30 % россиян, из-за перестройки углубился экономический кризис, 27 % полагают, что снизилась обороноспособность страны, 26 % отмечают кризис в национальных отношениях. 12 % заявили, что расширились политические права и свободы, повысилась политическая активность людей и началось экономическое обновление страны. Еще 8 % сообщили, что результатом перестройки стало укрепление международных позиций страны, 6 % — национальное возрождение народов страны⁵.

Современная цивилизационная проблема состоит в выборе цивилизационного пути развития либо гуманного, основывающегося на возможности социальной справедливости, либо потребности установления открытой несменяемой власти «господ», с помощью новых информационных технологий, удерживающих в повиновении необходимое количество «рабов» и избавляющихся от остального населения путем социальной изоляции, на основе дальнейшего активного социального расслоения и неравенства в основных социально значимых сферах жизни.

Образование и деятельность СССР оказали огромное влияние на многие страны мира. В значительном числе стран были

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

² <http://www.aif.ru/politics/word/251189> 13:41 16/12/2010

³ Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности. М.: Пограничная академия ФСБ России, 2016.

⁴ РИА Новости. 21 октября 2019 г.

⁵ См.: ВЦИОМ-Спутник. 17 октября 2019 г.

сделаны адекватные выводы, нашедшие отражение в соответствующем законодательстве, установлены границы разрыва между уровнями богатства и бедности, качества жизни, угрожающими стабильности общества и государства.

Для предотвращения социальных конфликтов введены системы прогрессивного налогообложения, демпфирующие социальные конфликты на почве чрезмерного материального расслоения, сокращаются предпосылки к экстремизму и бессмысленным бунтам. К сожалению, в России, до настоящего времени уроки революций не усвоены в надлежащей мере. Эгоизм и алчность значительной части «новых русских» не способствуют благотворительности, умению делиться богатством, далеко не всегда честно нажитым и, главное, формированию уважения к легитимным законам и правопорядку. Это обуславливает потребность справедливости в законотворчестве и его реализации правоохранительной системой. Дальнейшее продолжение социального расслоения общества, произвола, беззакония, коррупции и преступности порождает экстремизм и терроризм, ведущие к трагедии для общества и катастрофе для государства.

Осмысление места и роли России в современном мире, потребностей и возможностей его позитивного развития, становится практической потребностью в интересах укрепления государственного суверенитета, обеспечения национальной и международной безопасности и развития сил обороны и безопасности. В апреле 2019 г. Росстат опубликовал данные, характеризующие нынешний уровень жизни населения. Подавляющее большинство российских семей (79,5 %) испытывают трудности с покупкой вещей первой необходимости. Больше половины (53 %) не могут позволить себе неожиданные траты вроде срочного ремонта или лечения. Почти 50 % россиян не могут позволить себе отпуск вне дома. Позволить же себе питание из мяса, птицы или рыбы хотя бы раз в два дня не в состоянии 10 % российских семей, указывают социологи. В результате «реформиро-

вания» экономики по либеральным моделям доля России в мировом ВВП сократилась с 9 % в 1990 г. до сегодняшних 2 %. С третьего места, которое занимала наша страна в мире, уступая по объему валового внутреннего продукта только США и Японии, мы переместились на шестнадцатое место при оценке ВВП по рыночному курсу доллара. И не видеть всех этих провалов на протяжении длительного промежутка времени могли только «эффективные менеджеры», коим безразлична судьба России, озабоченные лишь вывозом своих капиталов за рубеж.

В современных кризисных социально-экономических условиях актуализируется вопрос: что может прийти на замену либерально-экономическому курсу, ввергшему страну в глубочайший кризис, в депрессию, и какую альтернативную модель развития может предложить миру Россия.

Президент Российской Федерации В. В. Путин, заявив, что «либеральная идея себя изжила», определил необходимость вывода страны на траекторию экономического роста, объективно требуя отвергнуть монетаристскую неолиберальную модель «экономического роста», ведущую страну в тупик. В противном случае все призывы к «рывку», «стратегии прорыва» так и останутся словами, как это случилось в значительной мере с майскими указами 2012 г., реализацией указов 2018 г. и национальных проектов.

От примитивной либерально-самоорганизующейся модели развития экономики к настоящему времени отказались большинство стран. Настоящее «экономическое чудо», как теоретически обосновал английский экономист Кейнс, возможно при опоре на рыночные отношения только при активном участии государства. Модель, при которой государство обеспечивает мобилизационный рывок экономики, так и называется — модель «государства развития», в частности: США, Китай, Япония, Южная Корея, Тайвань, Сингапур, Гонконг и другие. Вывод экономики на траекторию роста предполагает принципиальный отказ от монетаристской либеральной модели «роста»,

отказ от пагубного для страны прозападного курса и тех механизмов, которые были запущены в 1990-е годы.

Базовой основой смены социально-экономического курса является формирование государственной идеологии развития общества, определение того, какой социально-экономический облик страны мы хотим иметь, курс на формирование в России общества подлинной социальной справедливости правового государства. Опыт Китая убедительно свидетельствует, что на современном этапе это наиболее прогрессивная модель, которая уже несколько десятилетий обеспечивает самые высокие темпы экономического роста в мире. Примеру Китая в настоящее время следуют Индия и страны Индокитая. На евро-азиатском пространстве закладываются контуры глобального будущего, создается новый мировой порядок.

Наиболее приемлемой для Российской Федерации могла бы быть модель социально-экономического развития, опирающаяся на государственный планово-рыночный механизм. Сердцевинной новой модели российского общества должно стать формирование общества подлинной социальной справедливости, возрождение и трансформация высокотехнологичного комплекса, как базы инновационного обновления всех секторов российской экономики. Без радикального обновления сферы материального производства нельзя добиться того, чтобы Россия заняла достойное место в мире. При этом государственная идеология может и должна стать средством одухотворения силы дающей консолидированному обществу победу в борьбе за суверенитет и безопасность. Это предполагает разработку стратегии социально-экономического развития России на 25—30 лет, ориентированной на социалистический путь развития, понятной большинству населения страны, разработку программы качественного экономического роста, конкретизируемого в пятилетних и годовых планах, реформы образования, здравоохранения, пенсионной системы и других направлений социальной сферы с учетом качественных параметров экономического роста.

В современных условиях нарастания внутренних и внешних угроз необходимо устранение приверженцев экономики либерализма и мировых финансовых элит из высших эшелонов российской власти. Требуется развернуть экономическую политику от сырьевой направленности в сторону восстановления отечественного производства, опираясь на собственные силы и ресурсы, ускоренного роста производительности общественного труда на основе стимулирования научно-технического прогресса, концентрации материальных, финансовых и кадровых ресурсов на ключевых направлениях национальной экономики, активной поддержки этих направлений институционально и идеологически.

В связи с этим представляется перспективным назначение советника Президента Российской Федерации, академика РАН Сергея Юрьевича Глазьева на пост министра по интеграции и макроэкономике Евразийской экономической комиссии (ЕЭК). Его кандидатура одобрена главами правительств Евразийского экономического союза и утверждена главами государств Евразийского союза.

Перспективными направлениями конструктивной международно-правовой сотрудничества представляются:

Реформа глобальной финансовой системы. Обуздать агрессивность США можно только путем перехода к новому мирохозяйственному укладу с перестройкой основных институтов функционирования глобальной финансовой и информационной систем. Инициировать создание универсальной платежной системы для стран БРИКС, создание независимой от США и ЕС системы обмена межбанковской информацией, аналогичной SWIFT, переход на использование своих рейтинговых агентств (доклад Изборскому клубу 19 августа 2015 г.).

Признание США агрессором. Если мы хотим агрессию остановить, то должны признать США страной-агрессором. Тем более, что американцы ведут гибридную войну против нас. Это не только санкции, это подготовка боевиков, нацеленных на Россию, это недружественные действия в

Сирии и в других местах, где мы обеспечиваем миротворческие функции. И мы проигрываем эту войну, которая, слава Богу, ведется пока в валютно-финансовой, дипломатической и информационной сферах. Но, скажем, если говорить о кибернетической войне, то она идет по полной программе. (интервью телеканалу "Царьград" 13 августа 2017 г.).

Оздоровление политической элиты. Мобилизовать необходимо, прежде всего, властвующую элиту. Пока ее значительная и весьма влиятельная часть ориентируется на Вашингтон и Лондон, заискивая перед западными покровителями, получая от них похвалы, награды и обещания защиты, храня за рубежом деньги и держа там свои семьи, российская государственность находится под угрозой. Из этого следует необходимость реформирования властвующей элиты, замены ее коррумпированных и сгнивших сегментов новыми здоровыми силами (доклад Изборскому клубу, 5 июня 2018 г.).

Участие гражданского контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов. Чтобы исключить круговую поруку, право мотивированно требовать отставки любого должностного лица должно быть предоставлено каждому гражданину, а также установлен упрощенный судебный порядок рассмотрения такого рода требований. Граждан также следует вовлечь в борьбу с коррупцией, гарантировав им автоматическое предоставление положенных благ, в случае раскрытия с их помощью фактов вымогательства взяток (статья "Ответственность и компетентность" на сайте Правдоруб.инфо 27 января 2018 г.).

Борьба с утечкой капитала. У нас висит \$500 млрд в офшорах, и примерно половина негосударственных инвестиций наш бизнес финансирует через офшоры. Речь идет не о том, чтобы перекрыть трансграничное движение капитала, речь идет о том, чтобы прекратить нелегальный отток капитала и отсеять спекулятивное движение капитала. Сделать это можно путем введения налогообложения на трансграничные операции, по которому сомнительные операции будут облагаться, скажем, по ставке

НДС. Могут быть введены требования декларирования операций по ввозу капитала, лицензирования операций по ввозу капитала и так далее, но весь этот инструментарий сегодня отложен и не применяется" (выступление на парламентских слушаниях в Совете Федерации РФ 24 ноября 2014 г.). Дестимулировать утечку капитала, путем введения налога на утечку капитала по ставке НДС на сомнительные безналичные трансграничные операции в иностранной валюте. В случае подтверждения законности этих операций. внесенный НДС возвращается. До введения такого налога — резервирование денег по норме НДС на все сомнительные трансграничные операции сроком на год или до момента подтверждения их законности. Вывоз денег в наличной иностранной валюте в эквиваленте более 1 млн руб. также облагать налогом на утечку капитала (доклад Изборскому клубу 19 августа 2015 г.).

Усиление контроля над Центробанком. Вопрос эффективности работы Банка России должен оценивать наблюдательный орган, члены которого могут и должны избегать конфликта интересов, присущего сотрудникам банка. Такой орган, способный обуздать конфликт интересов внутри монетарных властей, есть — это Национальный финансовый совет, куда входят представители Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, палат Федерального собрания. Расширение полномочий НФС назрело (интервью изданию Anews, 5 апреля 2019 г.).

Стабилизация курса рубля. Объявить среднесрочный интервал колебаний курса рубля в 1 %-ой окрестности целевого показателя; восстановить контроль Банка России над Московской биржей, устранив возможность использования инсайдерской информации финансовыми спекулянтами; использовать общепринятые в мировой практике методы пресечения попыток манипулирования валютно-финансовым рынком, ввести налог на валютно-финансовые спекуляции. Важно также перейти от колониальной практики котировки валют метрополий на туземной бирже к общепринятой среди суверенных государств котировке

единицы национальной валюты. Рубль мог бы быть одной из самых устойчивых валют мира, если бы Банк России не отдал формирование его курса валютным спекулянтам (интервью Накануне.RU 28 июля 2017 г.).

Отказ от использования доллара. Потрясением для нашей экономики стал переход Банка России к свободно плавающему курсу рубля, это повлекло его моментальное обрушение и всплеск инфляции. Если бы Банк России ответил на финансовое эмбарго со стороны США выводом российских резервов из доллара, запретом на использование доллара во внешней торговле, замораживанием обязательств перед американскими кредиторами, а также прекращением доступа американского спекулятивного капитала на российский финансовый рынок и замещением внешних кредитов внутренними, то мы бы получили расширение рублевого пространства, а не его суживание в Евразийском экономическом союзе (интервью Накануне.RU 28 июля 2017 г.).

Минфин России должен прекратить покупку иностранной валюты и отменить "бюджетное правило", направив нефтегазовые доходы бюджета на финансирование инвестиций в развитие инфраструктуры и стимулирование инновационной активности. Необходимо исключить использование доллара во внешнеторговых и инвестиционных операциях государственных корпораций и банков, следует рекомендовать сделать то же самое частным предприятиям. Нужен постепенный переход на оплату основных экспортных товаров в рублях. (интервью изданию Anews, 5 апреля 2019 г.).

Создание «национальных компаний». Законодательно ввести понятие «национальная компания» — зарегистрированная в России и не имеющая аффилированности с иностранными лицами и юрисдикциями. Только таким компаниям предоставлять доступ к недрам, госсубсидиям, к стратегически важным для государства видам деятельности (доклад Изборскому клубу 19 августа 2015 г.).

Дефекты состояния современного качества управления, модернизации производства, здравоохранения и образования, расслоения общества и качества жизни людей создают предпосылки для перерастания этих факторов в реальные угрозы стабильности правопорядка. Отсутствует реальная системная юридическая ответственность за принятие должностными лицами решений, наносящих значительный ущерб законным интересам огромного числа граждан. Осуждение судом бывшего министра Улюкаева представляется скорее уникальным исключением, нежели правилом.

Коррупция продолжает оставаться основным направлением взаимовыгодных отношений значительной части предпринимателей с государственными и муниципальными служащими, поскольку все коррупционные издержки перекладываются на низовых пользователей и потребителей¹. Очевидным является планирование и проведение значительного количества работ исключительно ради «распила» бюджетного финансирования. Наибольшее распространение это получило на уровне крупномасштабных проектов, решения по которым принимаются правительством на основе коллективной безответственности, включая ряд министерств и ведомств.

Надзорная и контрольная практика не получает дальнейшей адекватной юридической квалификации и надлежащей юридической ответственности. Малокомпетентные юридические службы ограничиваются формальным визированием проектов правовых актов и, по существу, не выполняют своего предназначения, предупреждения принятия неправомερных решений.

Массовая трудовая миграция из сопредельных государств осуществляется на криминально-коррупционной основе. Поэтому самоуспокоение ряда некомпетентных госслужащих, их наивная уверенность в стабильности сложившейся системы, торможение и искажение содержания важнейших социально-экономических реформ, упование на всемогущество инстинкта потребления большинства людей, представляет

¹ Дамаскин О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие. М.: Триумфальная арка. 2009.

опасность для национальной безопасности нашего государства.

Мировой процесс глобализации, включающий разнообразные новые технологии, объективно освобождает значительное количество людей от рутинных или устаревающих функций. Однако люди никогда не должны оставаться ненужными. Целесообразно их рациональное использование на новых направлениях деятельности, что обуславливает потребность длящегося ситуативного обучения новым полезным, общественно значимым, профессиям. Это актуализирует формирование сферы качественного образования и воспитания на перспективных направлениях деятельности.

Школы, колледжи, университеты должны стать не только образовательными, но, и воспитывающими центрами, комплексно формирующими социально ориентированных людей. Освобождение от примитивных исполнительских физических функций может быть переориентировано в перспективную научную, исследовательскую сферу, научную промышленность. В обществе не должно быть праздных бездельников. Это актуализирует роль труда, его престижа в обществе.

Повышается роль общественной и индивидуальной социализации в процессе общественных отношений. Разумеется, такой идеализированный подход не может быть единодушно принят в нашем социально разобщенном, конфликтном обществе. Поэтому необходима адекватная методологическая, методическая, организационная подготовка соответствующей интеллектуальной базы и кадров для своевременного развертывания такой работы в интересах общества и развивающегося государства, в условиях внешних дискриминационных санкций.

Происходящий передел мировых ресурсов в процессе глобализации при экспансии США и их союзников уже привёл к возникновению очагов военной напряженности в ряде регионов мира, нарастанию миграционных процессов из стран Африки

и Азии в Европу. Несомненно, это актуализирует потребность адекватной подготовки сил и средств обороны и безопасности России. На протяжении нескольких десятилетий ракетно-ядерные силы обеспечивали сохранение суверенитета СССР и мира на нашей планете от развязывания крупномасштабной войны, агрессии со стороны США и их союзников. Курс М. С. Горбачева на признание «общечеловеческих ценностей», его прозападная ориентация, привели, в свое время, к предательскому ослаблению позиций СССР, уничтожению важнейших составляющих сил и средств нашей обороны и безопасности.

В начале 1987 г. состоялось заключение Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) между СССР и США. Этому событию предшествовали накапливавшие, на протяжении ряда лет, конфликтные обстоятельства военного противостояния. В настоящее время исполнение ДРСМД в связи с существенным изменением позиций государств приостановлено. Ядерные силы России на протяжении длительного времени обеспечивают её безопасность и нуждаются в постоянном укреплении и развитии. Однако, современное состояние руководства ракетно-космической отрасли дает основания для принятия неотложных мер по его качественному совершенствованию. Падение в ноябре 2017 г. ракеты-носителя с 19 спутниками подтверждает давно назревшую проблему компетентности руководства «Роскосмоса», ряда других организаций¹.

Потребность соблюдения норм социальной справедливости и ответственности нарастает. В основе мотивации этого является нарастающее понимание законопослушными гражданами необходимости возврата украденных у государства денег, разумного использования их в интересах общества. За время, прошедшее с начала приватизации государственной, общественной собственности и вывода денег в офшоры их сумма, по данным специалистов, составила около 800 млрд. долларов.

¹ Даешь кадровую контрреволюцию! Идиоты и ворюги надоели до смерти! // Аргументы недели. 30 ноября 2017.

В связи с этим необходимо учесть, что в рамках антироссийских санкций 2 августа 2017 г. президентом США подписан закон H.R. 3364 о санкциях против российской экономики и финансовой системы. Согласно принятому закону все вывезенные из России за рубеж деньги могут уйти в доход США. Примечательно, что весьма давно Президент России В. В. Путин заявил на съезде Торгово-промышленной палаты, что вывезенные из России капиталы не находятся за границей в безопасности: «Замучаетесь пыль глотать, бегая по судам, чтобы их разблокировать!». Очевидно, это время приближается, актуализируя проблему противодействия и ответственности.

Потребности развития экономики, упорядочения финансов, совершенствования системы государственного управления актуализируют проблему государственного суверенитета, укрепления законности и правопорядка, развития сил и средств обороны и безопасности. Поэтому, несмотря на заявления военно-политического руководства нашей страны о скором выводе наших сил из Сирии, ликвидацией ИГИЛ проблема обеспечения военной безопасности России не будет решена¹.

Не следует забывать о последовательном нарушении США и их союзниками международных соглашений. Позиция США позволяет констатировать сохранение опасностей и угроз достижению реальной безопасности. Это обуславливает целесообразность использования на «сирийском полигоне» наших сил и средств, в целях их боевого обучения и наличия угроз не только со стороны ИГИЛ, но со стороны украинских националистов, поддерживаемых США. Администрация Д. Трампа выступает за то, чтобы в случае размещения на востоке Украины миротворческой миссии ООН в её состав не входили российские силы. При этом вооруженные миротворцы должны свободно перемещаться по всему Донбассу и контролировать украинскую границу с Россией². На таких усло-

виях вероятность достижения мира в Донбассе весьма мала. Это обостряет ситуацию и свидетельствует о противоречивости и ненадежности позиции США в Сирии и на Украине, что ориентирует Россию на необходимость адекватных решений и действий.

Рассмотрение современных актуальных проблем и перспектив обеспечения военной безопасности России актуализирует постановку вопроса о необходимости концентрации усилий военных ученых на исследовании не только прикладных, но и фундаментальных военных проблем. Таких, как исследование сущности и характера военного и невоенного противоборства³, выявление тенденций, определение направлений парирования и нейтрализации угроз, прогнозирование научно-технологического и военно-технического развития ведущих государств, строительства вооруженных сил, адекватного правового обеспечения военной системы государства, формирования и деятельности сил обороны и безопасности, военных проблем международного права.

Очевидной становится реальная потребность дальнейшего укрепления сил обороны и безопасности России в целях противодействия агрессии США, дискретной гибридной войне, созданию мирового «хаоса», транснациональной организованной преступности, включая терроризм.

Значительная часть офицеров сил обороны и безопасности и преподавателей приобрела необходимую боевую подготовку в Сирии и передает свой боевой опыт в войсках, научных и учебных заведениях.

Актуализируется роль военно-политической подготовки и воспитания военнослужащих. Главный научно-учебный центр подготовки офицеров по различным направлениям военно-гуманитарного профиля «Военный университет Министерства обороны Российской Федерации», отметивший в ноябре 2019 г. 100-летие со дня образования, указом Президента Российской

¹ Красинский В. В., Машко В. В. Международная террористическая организация «Исламское государство». М.: ИНФРА-М., 2017.

² The Washington Post/ 26/11/2017/

³ Красинский В. В., Машко В. В. Указ. соч.

Федерации В. В. Путина награжден орденом Г. К. Жукова.

Рассмотрение актуальных аспектов развития нашего государства на основе цивилизационного подхода в интересах укрепления суверенитета и национальной безопасности, позволяет констатировать усиление международной напряженности и обуславливает потребность оптимизации противодействия внутренним и внешним угрозам национальной и международной безопасности.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Коррупция: состояние, причины, противодействие / О. В. Дамаскин. — М.: Триумфальная арка, 2009. — 304 с.
2. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности / О. В. Дамаскин. — М.: Пограничная академия ФСБ России, 2016. — 432 с.
3. Красинский, В. В. Международная террористическая организация «Исламское государство» / В. В. Красинский, В. В. Машко. — М.: ИНФРА-М., 2017. — 108 с.

Russia in the XXI century: civilizational approach to strengthening the sovereignty and national security of the modern state

© Damaskin O. V.,

The chief researcher of IGPRAS, doctor of law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation

Annotation. The article deals with topical aspects of the development of our state on the basis of a civilizational approach, in the interests of strengthening sovereignty and national security, in the modern conditions of globalization and us aggression.

Key words: revolution, national security, social stratification, social justice, globalization, defense and security forces.

Государственная безопасность как объект юридического исследования

© Казаков В. Н.,

доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры государственного и административного
права Тульского государственного университета

© Фуражнин Д. Ю.,

сотрудник Центра проблем безопасности

Аннотация. В контексте настоящего исследования под безопасностью понимаются, прежде всего, физическое выживание государства, защита и сохранение его суверенитета и территориальной целостности, способность адекватно реагировать на любые реальные и потенциальные угрозы. В данной статье категория «государственная безопасность» анализируется как полифоническое явление, представляющее различные аспекты своей природы.

Ключевые слова: безопасность, национальная безопасность, государственная безопасность, угрозы государственной безопасности.

Для начала определимся с тем смысловым каркасом, который, по нашему мнению, заложен в категории «государственная безопасность». Обратимся к этимологии данного полифонического явления, в котором важно уяснить, а что же, прежде всего, представляет термин «безопасность»?

В русском языке слово «безопасность» образовано по принципу антинимии (противоречия между двумя положениями, каждое из которых признается логически доказуемым)¹, т.е. за счет добавления приставки «без» к слову «опасность». Такой негативистской ограничительной лексической конструкции было, наверное, достаточно для нужд старой русской жизни².

Так, в словарях русского языка С. Ожегова и В. Даля указывается, что безопасность — это положение, при котором не угрожает опасность кому-либо или чему-либо; состояние защищенности от опасности; защита от опасности³; отсутствие опасности; сохранность, надежность⁴. В советскую эпоху в академическом Словаре современного русского языка это понятие трактовалось так же, но в несколько урезанном

виде: как отсутствие опасности, сохранность. В политической литературе «безопасность» определяется как «Состояние надежной защищенности жизненно важных интересов и коренных основ существования личности, общества и государства, а также мирового сообщества от внутренних и внешних угроз»¹.

В современной отечественной научной литературе «безопасность» определяется как «1) состояние защищенности, в котором пребывают социальные субъекты и системы, когда ничто не угрожает их нормальной жизнедеятельности и выполнению обычных функций; 2) совокупность средств и методов, позволяющих блокировать источники опасности, грозящие разрушением и гибелью индивидам или элементам цивилизованных и культурных систем»².

Формирование научного понятия безопасности с теоретической точки зрения является вопросом принципиально важным, так как, во-первых, это понятие должно отразить сущность данного явления, и во-вторых,

¹ Словарь иностранных слов / 19-е изд., стер. М.: Рус. язык, 1990. С. 44.

² Миграция и безопасность России / под ред. Г. Витковской и С. Панаренко. Моск. центр Карнеги. М.: Интердиалект+, 2000. С. 17.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1981. С. 40; Ожегов С. И., Шведова Н. И. Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 38.

⁴ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 1. М., 1981. С. 67—68.

¹ Политическая энциклопедия. М., 2000. Т. 1. С. 104.

² Там же.

рых, корректно его сформулировать, выделить наиболее важные содержательные элементы³.

Авторы многих словарей подходили к рассмотрению понятия «безопасность» как к сложному, многостороннему явлению. Это привело к философскому осмыслению понятия «безопасность» как такого «состояния, тенденций развития (в том числе латентных) и условий жизнедеятельности социума, его структур, институтов и установлений, при которых обеспечивается сохранение их качественной определенности и свободное, соответствующее собственной природе и ею определяемое функционирование»⁴.

В то же время столь упрощенного, чисто лингвистического толкования категории «безопасность» для теории национальной безопасности явно недостаточно, считает профессор А. Прохожев, поскольку под отсутствием безопасности подразумевается возможность достижения подобной идеальной ситуации. Но в реальной жизни всегда существовали, существуют и будут существовать опасности самого различного характера. Поэтому категория «безопасность» не абсолютна, а относительна, и смысловое значение приобретает только в связи с конкретными объектами или сферой человеческой деятельности и окружающего мира¹.

Методологических подходов к раскрытию сущности и содержания категории «безопасность» в научной литературе много: психологи, например, определяют его как ощущение, восприятие и переживание потребности в защите жизненных потребностей и интересов людей; философы — как состояние, тенденции развития и условия жизнедеятельности социума, его структур, институтов и установлений, при которых

обеспечивается сохранение их качественной определенности, оптимальное соотношение свободы и необходимости². Политологи трактуют этот социальный феномен как свойство определенной системы и результат деятельности ряда систем и органов государства, а также сам процесс деятельности, направленный на достижение поставленных задач по обеспечению защищенности личности, общества и государства³. Если обратиться к конкретным авторам, можно встретить подходы, квалифицирующие безопасность как, защищенность национальных интересов⁴, сохранение ценностей, духовно-нравственных ориентиров, задающих базовые параметры функционирования общества, воспроизводство образа жизни страны¹, комплексную деятельность государства и общества по выявлению, предупреждению, ослаблению, устранению и отражению опасностей и угроз² и др.

Безопасность в ее философском смысле имеет явно выраженный антропоцентрический характер, она замкнута на человеке и составляет одно из условий его нормальной жизнедеятельности. Не существует абсолютной безопасности; абсолютна лишь опасность, а безопасность относительна. В распоряжении человека имеется только одна возможность — создавать локальные ниши, выстраивать социосферу, внутри которой ему была бы гарантирована относительная безопасность. Этой позиции придерживается и А. Прохожев, по мнению которого категория «безопасность» — не абсолютна, а относительна и смысловое значе-

³ Линдэ А. О. Международно-правовые основы борьбы государства с угрозами национальной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

⁴ Назаренко В. А. Национальная безопасность России (современная парадигма). М.: Изд-во НИЦ, 2012.

¹ Общая теория национальной безопасности: учебник / под ред. А. А. Прохожева. М.: Изд-во РАГС, 2005.

² Безопасность: информационный сборник фонда национальной и международной безопасности. 1994. № 3/19.

³ Безопасность: информационный сборник фонда национальной и международной безопасности. М., 1994. № 6/22. С. 114.

⁴ Пирумов В. С. Некоторые аспекты методологии исследования проблем национальной безопасности России в современных условиях // Геополитика и безопасность. 1993. № 1. С. 7—17.

¹ Проблемы глобальной безопасности (материалы семинаров 1994—1995 гг.). М., 1995. С. 55.

² Серебрянников В., Хлопьев А. Социальная безопасность России. М.: ИСПИ РАН, 1996. С. 16.

ние приобретает только в связи с конкретными объектами или сферой человеческой деятельности и окружающего мира³.

Политологи трактуют этот социальный феномен как свойство определенной системы и результат деятельности ряда систем и органов государства, а также сам процесс деятельности, направленный на достижение поставленных задач по обеспечению защищенности личности, общества и государства⁴.

В рамках аксиологического подхода под безопасностью понимается защищенность ценностей, принадлежащих субъекту (стране, обществу, коллективу, личности), от значимого для него ущерба. В этом подходе национальная безопасность определяется как защищенность национальных ценностей, национального достоинства от значимого ущерба¹.

Весьма оригинально отражает методологические подходы к определению безопасности классификация, предложенная М. В. Бондаренко. Все имеющиеся в настоящее время в социально-гуманитарных науках определения и характеристики безопасности, несмотря на их противоречивость, с учетом их содержания и смыслового наполнения, М. В. Бондаренко условно подразделил на две основные группы.

Первую составляют определения, основывающиеся на сопоставлении опасности и безопасности, их диалектике, на непосредственном смысле слова «безопасность», определяемом семантикой русского языка (безопасность — отсутствие опасности или ее угрозы кому-либо или чему-либо, сохранность, надежность). Эти определения правомерно назвать охранительными. В них безопасность характеризуется как гипотетическое отсутствие опасности, самой возможности каких-либо потрясений, катаклизмов для объекта, системы, как их реальная защищенность от опасностей, способность

надежно противостоять опасностям и угрозам.

Вторая группа — это определения, в которых безопасность рассматривается в более широком контексте, с позиций внутренней организации, функционирования и развития какого-либо объекта, системы, их взаимодействия с окружающей средой. Такие определения можно назвать охранительно-функциональными, деятельностными. Безопасность в них трактуется не только как возможность и способность кого-либо или чего-либо охранять, оборонять себя, а, прежде всего, как свойство объекта, системы выживать, развиваться и совершенствоваться, их способность сохранять свои особые качества, как отсутствие противоречий в функционировании и развитии объекта, системы, которые могут привести их к разрушению.

С теоретической, познавательной точек зрения все современные определения и характеристики безопасности принципиально не противоречат друг другу, а дополняют и развивают, конкретизируют и углубляют представления о безопасности как социальном явлении, о ее сущности. Они ориентируют на то, что по своей сущности безопасность представляет собой определенное состояние объекта, системы, взаимосвязь, взаимодействие и соотношение всей совокупности условий и факторов, обеспечивающих сохранение, защищенность, функционирование, развитие и совершенствование объектов, систем¹.

В XIX в. в российской научной литературе появился термин «государственная безопасность», который употреблялся как синоним категории «безопасность». Связано это с тем, что в отечественной практике сфера безопасности всегда была монополией государства. И это правильно, еще Т. Гоббс писал, что «безопасность народа — занятие государства». Притом не только в

³ Общая теория национальной безопасности : учебник / под ред. А. А. Прохожева. М.: Изд-во РАГС, 2005.

⁴ Безопасность: информационный сборник фонда национальной и международной безопасности. М., 1994. № 6/22. С. 114.

¹ Подробнее см.: Поздняков А. И. Система основных понятий теории национальной безопасности с

позиций ценностного (аксиологического) подхода // Безопасность России в XXI веке. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2006.

¹ Бондаренко М. В. Безопасность как социальная категория: формирование категориально-понятийного аппарата // Наука и практика. Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2010. С. 18—19.

политическом и практическом плане, но и в теоретическом отношении. Юридически оформленным термин «государственная безопасность» стал в Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г., где он был употреблен как однопорядковый с термином «общественная безопасность».

Во времена СССР термин «государственная безопасность» был введен в оборот в нашей стране в 1934 г. при образовании в составе НКВД Главного управления государственной безопасности, которому были переданы функции ОГПУ при ликвидации последнего. При этом следует отметить, что термин «государственная безопасность» в известной мере отражал официальную точку зрения военно-политического руководства страны о приоритете интересов государства диктатуры пролетариата перед интересами общества в целом и интересами личности («общество для государства»). А в 1936 г. термин «государственная безопасность» уже был официально включен в текст Конституции СССР (п. «и» ст. 14 гл. 2) и начал употребляться в документах и актах органов Советского государства, в советской правовой литературе. Главным объектом политики государственной безопасности выступала безопасность государства, под которой на практике, в конечном счете, подразумевалась безопасность политического режима и господствующего положения высшей партгосноменклатуры. Хотелось бы отметить, что на протяжении длительного времени этим термином в нашей стране пользовались без какого-либо разъяснения его значения. И только в 1950-е гг. в юридической и специальной литературе можно отметить попытки глубоко проанализировать указанную проблему.

Если проследить генезис методологических подходов к сущности и содержанию понятия «государственная безопасность» в научных и государственных документах за период с начала 1950-х до конца 1980-х гг.,

то можно сделать вывод о существовании в СССР нескольких подходов к определению этого понятия¹.

Во-первых, часть авторов рассматривала государственную безопасность как *состояние прочности и незыблемости* государственного и общественного строя, нерушимости его территориальной целостности и независимости в определении внешней и внутренней политики.

Во-вторых, были авторы, которые рассматривали государственную безопасность в качестве состояния защищенности от подрывной деятельности противника. При этом государственная безопасность СССР в их понимании есть защищенность основ общественного и государственного строя Советского государства от посягательств со стороны враждебных социалистическому строю сил, осуществляющих подрывную деятельность.

В-третьих, можно также отметить представителей, которые раскрывали понятие государственной безопасности через *систему общественных отношений*, обеспечивающих независимость государственного и общественного строя.

В-четвертых, выделялась группа авторов, которая настаивала на том, что государственная безопасность — не что иное, как способность Советского государства противостоять враждебным силам и защищать интересы народа. Безопасность Советского государства, по их мнению, есть состояние, которое характеризуется способностью государства противостоять посягающим на него враждебным силам и защищать интересы трудящихся или всего общества (в условиях общенародного государства).

В-пятых, существовала официальная трактовка в словарях и энциклопедиях. В Большой советской энциклопедии государственная безопасность трактуется как совокупность мер по защите существующего государственного и общественного строя, территориальной неприкосновенности и не-

¹ Зюзин Е. А. Государственная политика России по обеспечению стратегических интересов в прикаспийском регионе на рубеже XX—XXI вв. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Астрахань, 2007.

зависимости государства от подрывной деятельности разведывательных и иных специальных служб враждебных государств, а также от противников существующего строя внутри страны. В Юридическом словаре говорится: «Государственная безопасность — в СССР система мероприятий, направленных на охрану политической и экономической основ Советского социалистического государства и его государственных границ».

Анализ вышеприведенных определений позволяет сделать вывод о том, что не случайно в общественном сознании России в период демократизации (1989—1993 гг.) сложилось отношение к государственной безопасности как к чему-то такому, что противостоит обществу, человеку, личности и от чего необходимо отказаться, если стремиться к демократическому развитию страны. Подобный подход начал отчетливо проявляться в годы перестройки, когда в стране по инициативе Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева развернулась широкая критика органов государственной безопасности, которая подчас сопровождалась их дискредитацией. При этом постепенно стал развиваться и другой процесс — переосмысление самой природы безопасности и практической политики в этой сфере. Этот процесс, естественно, развивался в самом государственном аппарате, в том числе в органах, ответственных за обеспечение безопасности. Но особенно важно, что он шел и за их пределами. Это выразилось в возникновении целого ряда общественных организаций и независимых научно-исследовательских центров, специализирующихся на проблемах безопасности. Их состав рекрутировался из научных работников — специалистов по проблемам военной политики, международных отношений, криминологии, бывших сотрудников

правоохранительных органов, военных. Таким образом, стал формироваться пусть еще узкий круг неправительственных организаций, готовых разрабатывать проблемы безопасности независимо от государства.

Как результат в 1990-х гг. в отечественных исследованиях по проблемам безопасности, так же, как и на Западе, наметилась тенденция отхода от категории «государственная безопасность». Б. Ф. Калачев подчеркивает: «с начала 1980-х гг. из юридических словарей и энциклопедий понятие «государственная безопасность» исчезает. В то же время не ставилось цели полного отказа от этой правовой категории, несомненно, важной для жизнеобеспечения личности, общества и государства»¹.

Однако в 2009 г. в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 эта категория появилась вновь и сразу вызвала массу дискуссий в научном мире, а также очередной виток обоснований ее сущности и содержания.

Ряд современных авторов определяют государственную безопасность как состояние защищенности основ конституционного строя, политического, экономического, оборонного, научно-технического и информационного потенциала страны от внешних и внутренних угроз, исходящих от иностранных спецслужб и организаций, а также преступных сообществ, групп и отдельных лиц¹. Однако, по мнению Р. В. Пузикова и Д. В. Ирошникова² данное определение имеет ряд недостатков. Во-первых, политический, экономический, оборонный и другие аспекты не могут входить в государственную безопасность, так как это самостоятельные виды национальной безопасности. Во-вторых, согласно данному определению источниками угроз могут быть иностранные

¹ Калачев Б. Ф. О фундаментальных понятиях и параметрах категории «национальная безопасность» // Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. М., 2002. С. 117.

¹ Михайлов А. Е. О понятии «государственная безопасность» и ее принципах // Актуальные

проблемы государственной безопасности Российской Федерации: сб. трудов научной конференции / Рост. гос. ун-т путей сообщения. Ростов н/Д, 2008. С. 70.

² Пузиков Р. В., Ирошников Д. В. Понятие государственной безопасности Российской Федерации // Вестник ТГУ. 2011. Вып. 4 (96).

спецслужбы и организации, а также преступные сообщества и отдельные лица. С. С. Карнаухов определяет государственную безопасность как функцию государства по выявлению и разрешению конфликтов с целью предотвращения негативного влияния их последствий на охраняемые государством ценности³.

К недостаткам данного определения, пишут Р. В. Пузиков, и Д. В. Ирошников, можно отнести, прежде всего, использованную автором категорию «охраняемые государством ценности». Известно, что государством охраняются права и свободы человека и гражданина, отношения собственности, семья и т.п. Однако данные «ценности» скорее можно отнести к объектам национальной, нежели государственной безопасности. Также представляется спорным использование автором термина «конфликт». Конфликт, как правило, означает противоречие во взглядах, разногласие, спор. В процессе повседневной деятельности государства возникает множество конфликтов с иными государствами, политическими структурами, общественными организациями, а также отдельными гражданами. Но далеко не все конфликты подпадают под обеспечение государственной безопасности, а лишь те из них, которые несут в себе реальную угрозу объектам государственной безопасности. Сами же Р. В. Пузиков и Д. В. Ирошников определяют государственную безопасность в широком смысле как состояние защищенности государства от внутренних и внешних угроз¹.

Стоит также отметить, что в Стратегии отсутствует определение государственной безопасности, но широко представлены ее цели и направления: «Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и терри-

ториальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе». «Главными направлениями государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны стать усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего, детей и подростков, совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом и экстремизмом, повышение эффективности защиты прав и законных интересов российских граждан за рубежом, расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере».

В настоящее время имеет место недостаточная теоретическая (в том числе и на общеправовом уровне) разработанность вопросов государственной безопасности. Наряду с множеством исследований вопросов национальной безопасности, проблемы государственной, как правило, либо вообще остаются в стороне, либо исследуются достаточно поверхностно. Таким образом, налицо вытеснение национальной безопасностью государственной безопасности. Этот процесс нельзя назвать положительной тенденцией, так как государственная безопасность является важнейшим видом национальной безопасности. Это обстоятельство придает актуальность комплексному теоретическому исследованию вопросов государственной безопасности.

Вместе с тем, по справедливому мнению, А. А. Прохожева, термины «государственная безопасность» и «национальная безопасность» не синонимы, а разновеликие, самостоятельные понятия. «Подменять национальную безопасность государственной и наоборот недопустимо, поскольку

³ Карнаухов С. С. Формирование юридической теории безопасности государственности в контексте новых вызовов и угроз // Вестник Академии

экономической безопасности МВД России. 2008. № 1. С. 63.

¹ См.: Пузиков Р. В., Ирошников Д. В. Указ. соч.

первое понятие более общее, родовое, а второе — частное, видовое», — справедливо считает А. А. Прохожев¹.

Библиография

1. Бачинин, В. А. Энциклопедия философии и социологии права / В. А. Бачинин. — СПб.: «Юридический центр Пресс», 2006. — 1093 с.
2. Бондаренко, М. В. Безопасность как социальная категория: формирование категориально-понятийного аппарата. Наука и практика / М. В. Бондаренко. Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2010. С. 18—19.
3. Казаков, В. Н. Государственная безопасность: политико-правовые проблемы и обоснования: монография / В. Н. Казаков, Ю. Н. Туганов. — М.: Граница, 2017. — 154 с.
4. Калачев, Б. Ф. О фундаментальных понятиях и параметрах категории «национальная безопасность» / Б. Ф. Калачев // Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. — М., 2002.
5. Карнаухов, С. С. Формирование юридической теории безопасности государственности в контексте новых вызовов и угроз / С. С. Карнаухов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2008. — № 1.
6. Линдэ, А. О. Международно-правовые основы борьбы государства с угрозами национальной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук /

А. О. Линдэ. — М., 2008.

7. Михайлов, А. Е. О понятии «государственная безопасность» и ее принципах / А. Е. Михайлов // Актуальные проблемы государственной безопасности Российской Федерации: сб. трудов научной конференции / Рост. гос. ун-т путей сообщения. — Ростов н/Д, 2008.
8. Назаренко, В. А. Национальная безопасность России (современная парадигма) / В. А. Назаренко. — М.: Изд-во НИЦ, 2012.
9. Общая теория национальной безопасности: учебник / под ред. А. А. Прохожева. — М.: Изд-во РАГС, 2005.
10. Пирумов, В. С. Некоторые аспекты методологии исследования проблем национальной безопасности России в современных условиях / В. С. Пирумов // Геополитика и безопасность. — 1993. — № 1. — С. 7—17.
11. Поздняков, А. И. Система основных понятий теории национальной безопасности с позиций ценностного (аксиологического) подхода / А. И. Поздняков // Безопасность России в XXI веке. — М.: ИИЦ ИСПИ РАН, 2006.
12. Пузиков Р. В. Понятие государственной безопасности Российской Федерации / Р. В. Пузиков, Д. В. Ирошников // Вестник ТГУ. — 2011. — Вып. 4 (96).
13. Серебрянников, В. Социальная безопасность России / В. Серебрянников, А. Хлопьев. М.: ИСПИ РАН, 1996.

State security as an object of legal studies,

© Kazkov V. N.,

Dr. Legal. Sciences, prof., prof. Chair of State and Administrative Law,

© Furazhnyy D. YU.,

sotrudnik Tsentra problem bezopasnosti

Annotation. In the context of this study under the «safety» means, first of all, the physical survival of the state, protection and preservation of its suzereniteta and territorial integrity, the ability to adequately respond to any real and potential threats. In this article, the category of «national security» is analyzed as polyphonic phenomenon, representing different aspects of its nature.

Keywords: security, national security, public safety, national security threats.

¹ Общая теория национальной безопасности: учебник / под ред. А. А. Прохожева. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 23.

Актуальные вопросы противодействия современному экстремизму и терроризму в сфере региональной безопасности

© Козлов А. В.,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН

Аннотация: рассматриваются потребности и возможности противодействия экстремизму и терроризму в сфере региональной безопасности, в современных условиях, актуальные вопросы научного обеспечения комплексного подхода к профилактике правонарушений на примере Московской области.

Ключевые слова: экстремизм, терроризм, миграция, региональная безопасность.

Проблема обеспечения региональной безопасности в сфере противодействия экстремизму и терроризму включает особенности и основные аспекты антитеррористической защищенности населения, профилактику экстремизма и терроризма в среде мигрантов.

Прикладные аспекты профилактики терроризма и экстремизма содержат рекомендации по составлению и актуализации паспортов безопасности объектов, подлежащих антитеррористической защищенности, методические рекомендации по выявлению в сети Интернет экстремистских (террористических) материалов, рекомендации по освещению в СМИ преступлений террористической направленности и информированию об угрозах их совершения, обзор практики привлечения к административной и дисциплинарной ответственности за неисполнение решения антитеррористической комиссии.

Предлагаемые рекомендации основываются на опыте осмысления правовых, научных источников и практики деятельности должностных лиц и поведения граждан в сфере обеспечения региональной безопасности в интересах предупреждения, пресечения противоправных проявлений, укрепления законности и правопорядка. Предпринимаемые усилия по совершенствованию общегосударственной системы противодействия терроризму позволили за последнее

время значительно сократить количество совершенных террористических актов, на ранней стадии предупреждать их подготовку, уменьшить количество лиц, вовлекаемых в террористическую деятельность. При этом в качестве одного из важнейших направлений противодействия терроризму, наряду с пресечением его финансирования, рассматривается противодействие распространению идей, оправдывающих экстремизм и призывающих к терроризму, а также необходимых мер безопасности на охраняемых объектах¹.

Профилактическая работа должна носить комплексный характер с привлечением возможностей всех институтов системы обеспечения национальной безопасности и строиться на научной основе. К основным принципам противодействия следует отнести законность; системность и комплексное использование политических, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер противодействия; приоритет мер предупреждения. На их основе разрабатываются и реализуются долгосрочные программы по противодействию терроризму, экстремизму и другие. В качестве перспективных направлений научной разработки, необходимых для формирования эффективной системы противодействия идеологии терроризма, можно выделить следующие.

Во-первых, выделение характерных черт идеологии терроризма, что поможет разработать критерии отнесения тех или

¹ Дамаскин О. В. Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и терроризма : монография. М.: Юрлитинформ, 2018.

иных идейных установок к идеологии терроризма, а также будет способствовать повышению объективности результатов экспертиз в отношении распространяемых материалов и информации, содержащих признаки идеологии терроризма.

Во-вторых, исследование методик информационно-психологического воздействия, используемых террористическими структурами, что дает возможность соответствующим специалистам разрабатывать необходимые методики проведения контрпропагандистских мероприятий, направленных на снижение эффективности распространения идей терроризма.

В-третьих, осуществление профилактической работы по снижению восприимчивости отдельных социальных групп населения к распространяемым террористическими организациями экстремистских идей, выявление факторов, влияющих на привлекательность тех или иных идеологических установок для конкретных групп населения.

В-четвертых, комплексный анализ нормативных правовых актов, используемых в противодействии идеологии экстремизма и терроризма, и обоснование предложений по их совершенствованию, в целях повышения эффективности работы по недопущению распространения идеологии терроризма.

В-пятых, дальнейшая научная проработка вопросов стратегии и тактики противодействия идеологии терроризма должна основываться на результатах комплекса междисциплинарных исследований социальных и гуманитарных наук с развернутой социометрией: обязательными «полевыми» исследованиями; включенным наблюдением; опросами прямых и косвенных участников радикальных движений, действующих на различных идейных основах, что позволяет выявить социальные и психологические причины, порождающие терроризм.

Решение этих задач позволит целенаправленно осуществлять контрпропагандистские мероприятия с использованием таких обоснований и аргументов, которые будут наиболее полно отвечать интересам со-

циальной группы населения, на представителей которой ориентируются террористические организации. Кроме того, знание этих факторов дает возможность органам власти соответствующим образом планировать и реализовывать необходимые мероприятия по снижению их негативного воздействия на развитие социально-экономической и политической обстановки в регионах и, соответственно, снижать эффективность пропагандистских усилий экстремистов.

Проведенные исследования позволяют выявить регионы, где влияние пропаганды террористических организаций проявляется наиболее сильно, где проведение целенаправленных профилактических мероприятий представляется более необходимым. С учетом специфики социальных групп населения, вовлекаемых в террористические структуры, и распространяемых идеологических установок органам власти следует разработать комплекс контрпропагандистских мероприятий¹. Поскольку в большинстве случаев основной аудиторией воздействия является молодежь, то необходимо задействовать эффективные пропагандистские информационные ресурсы, привлекая в этих целях молодых талантливых профессионалов.

Справедливо уделяя больше внимания вопросам профилактики распространения идеологии терроризма, следует отметить, что научной разработки требуют и вопросы правоприменения по отношению к лицам и структурам, в действиях которых имеются признаки правонарушений.

Научному осмыслению специалистов различных правоохранительных ведомств и специальных служб подлежат вопросы особенностей применения имеющихся в распоряжении этих ведомств сил и средств в сфере противодействия идеологии терроризма.

Основным объектом прямых и косвенных экстремистских посягательств в настоящее время выступает государственный суверенитет.

Характерным проявлением антиконституционных посягательств на суверенитет

¹ Актуальные проблемы противодействия терроризму и экстремизму. Тематический сборник

материалов / Под ред. д-ра юрид. наук В. В. Красинского. М., 2017.

государств становятся так называемые «цветные революции» для смены политических режимов в отдельных странах¹. Заметную роль в ослаблении и подрыве государственного суверенитета играют «гуманитарные» интервенции, последствиями которых являются деградация государственных и экономических институтов, массовое бегство населения из кризисных регионов, подрыв авторитета ООН и девальвация норм международного права². Наиболее опасные внутренние угрозы государственному суверенитету представлены распространением идеологии терроризма и экстремизма, обострением межнациональных и межконфессиональных отношений, сепаратистскими проявлениями, криминализацией органов власти и управления. Внешние и внутренние угрозы актуализируют потребности совершенствования механизмов защиты государства от посягательств на суверенитет, развития международного сотрудничества на глобальном и региональном уровнях по вопросам защиты государственного суверенитета и формирования правовой основы такого сотрудничества. Становление и развитие политико-правовой концепции государственного суверенитета определяется уровнем экономического, социального, политического и культурного развития государств. Анализ международных и внутригосударственных правовых актов позволяет вычленировать доктринально-нормативное понимание пределов государственного суверенитета³. Суверенитет может быть подорван и утрачен, что влечет за собой снижение качественных характеристик реализации функций государства в наиболее важных сферах общественной жизни или полную утрату способности государства осуществлять самостоятельное управление делами

общества и государства⁴. В силу этого государственный суверенитет нуждается в защите.

Потребность защиты государственного суверенитета обуславливается деструктивной деятельностью внутригосударственных и зарубежных субъектов по его ослаблению и подрыву, что формирует реальные угрозы государственному суверенитету⁵. Существенное влияние на содержание и формы реализации государственного суверенитета оказывает глобализация.

Рассматривая государственный суверенитет в контексте глобализации, нельзя обойти вниманием общие положительные и отрицательные последствия этого процесса для функционирования и развития суверенных государств. В числе положительных последствий необходимо упомянуть: ускорение внедрения научно-технических достижений и современных методов государственного управления, новые экономические перспективы для хозяйствующих субъектов, возможности обеспечения более высокого уровня жизни части граждан, объединение ресурсов для осуществления долгосрочных и затратных межгосударственных проектов.

К числу негативных последствий глобализации относятся: агрессивное доминирование США в борьбе за передел сфер влияния и ресурсов в современном мире; закрепление экономической отсталости государств с развивающейся экономикой, вытеснение их с международных рынков; дискриминационная роль ряда надгосударственных, межгосударственных объединений, международных организаций; навязывание евроатлантических приоритетов и подходов к демократии, правам человека, новейшей истории; снижение авторитета и координирующей роли универсальных и региональных

¹ Корякин В. М. Односторонние санкции в международных отношениях как элемент технологии «цветных революций» // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1. С. 143—147

² Носов С. И. Суверенитет государства в условиях глобализации: новые вызовы и угрозы // Право и образование. 2015. № 3. С. 103—111; Понкин И. В. Технологии «мягкой силы» как средство дисфункционализации и разрушения государства // Право и образование. 2014. № 12. С. 95—111.

³ Красинский В. В. Современные подходы к теоретическому обоснованию защиты государственного суверенитета // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2. С. 97—112.

⁴ Понкин И. В. Указ. соч.

⁵ Красинский В. В. Защита государственного суверенитета : монография. М.: Норма, 2017.

международных организаций. Важнейшим последствием глобализации стало общее ослабление роли национальных государств и критический пересмотр содержания государственного суверенитета¹.

Научная разработка проблемы защиты государственного суверенитета констатирует потребность недопущения пересмотра традиционной, общепризнанной концепции государственного суверенитета, противодействия теоретической аргументации насильственного ограничения суверенитета в обход существующих международно-правовых механизмов и процедур.

Если ставится цель общественных преобразований, критики существующих порядков, смены власти, конституционный строй и правовое регулирование провозглашаются не соответствующими правам человека и несправедливыми². Позитивная конструкция государственного суверенитета основана на уважении государством прав человека и предполагает не только гарантирование максимально возможного объема прав и свобод, реализацию разнообразных потребностей и интересов, но и ответственность граждан и взаимные обязательства государства и членов общества по отношению друг к другу. Только сильное независимое государство может обеспечить и защитить права человека³.

Отличительной особенностью Московского региона является его значительный промышленный и научно-технологический потенциал, развитая энергетика, наличие большого количества предприятий повышенной опасности, крупных транспортно-пересадочных узлов и логистических центров, выступающих потенциальными объектами террористических посягательств. Многоукладная экономика и высокий уровень

жизни привлекают в г. Москву и Московскую область большое количество мигрантов. По данным Главного управления МВД России по вопросам миграции, в 2017 г. в г. Москве на миграционный учет поставлено 3 млн. 76 тыс. 624 гражданина, из которых с целью работы въехало 1 млн. 768 тыс. 736 граждан. В Московской области на миграционный учет встало 1 млн. 422 тыс. 566 иностранцев, в числе которых 398 тыс. 719 трудовых мигрантов⁴. Наибольшее количество мигрантов прибыло в регион из Узбекистана, Таджикистана, Украины, Молдовы, Армении, Киргизии, Белоруссии и Азербайджана. Такая динамика миграции и широкий национальный состав региона требуют особого контроля. Несмотря на то, что значительная часть мигрантов выведена в легальную сферу отношений, введена система патентов, дактилоскопирование, легализация, тем не менее, большое число мигрантов находится вне поля зрения правоохранительных органов, миграционных служб. Среди прибывающих в регион имеются лица с криминальным прошлым, подозреваемые в совершении преступлений, находящиеся в розыске. Усиление миграционных потоков, нежелание мигрантов интегрироваться в принимающее общество приводят к формированию в регионе различных социо-культурных и ценностных систем, которые при определенных условиях способны вызывать межнациональные и межконфессиональные конфликты.

Продолжающийся рост миграционных потоков используется международными террористическими организациями и радикальными исламистскими структурами (прежде всего, «Хизб-ут-Тахрир», «ИГ» и «Таблиги Джаммаат») для проникновения в регион и вербовки сторонников, в том числе

¹ Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография. М.: Пограничная академия ФСБ России, 2016.

² Красинский В. В. Концептуальное обоснование защиты государственного суверенитета в современных условиях // Право и образование. 2015. № 12.

³ Дамаскин О. В. Транснациональная организованная преступность : монография. М.: Юрлитинформ, 2019.

⁴ Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2017 г. с распределением по странам и регионам / <https://мвд.рф/Dejatelnost/statistics/migracionnaja/item/12162171>

⁵ Запрещены на территории Российской Федерации. Подробнее см.: Красинский В. В., Машко В. В. Кто есть кто в международном терроризме : справочник. М.: ИНФРА-М, 2018.

с использованием Интернета.

В 2017 г. на территории Московской области было задержано 50 уроженцев Центрально-Азиатского региона (граждан Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана), являющихся сторонниками международной террористической организации «Хизб-ут-Тахрир», четверо из которых состояли в международном розыске¹.

Правоохранительными органами также была пресечена деятельность граждан Узбекистана, членов ячейки международного религиозного объединения «Таблиги Джамаат»². В марте 2018 г. пресечена противоправная деятельность этнической преступной группы, организовавшей канал нелегальной переправки сторонников международной террористической организации «ИГ» в Сирию и Ирак для участия в боевых действиях³. В результате спецоперации задержано 60 иностранных граждан.

В Москве и Московской области сосредоточено большое количество мест массового пребывания людей, критически важных и потенциально опасных объектов, что также является особенностью Московского региона.

В местах массового пребывания людей регулярно проводятся культурно-зрелищные, спортивно-массовые и другие публичные мероприятия (собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования).

С учетом степени потенциальной опасности и возможных последствий совершения террористических актов это требует рационального размещения систем видеонаблюдения и привлечения значительных сил и средств правоохранительных органов. На территории столицы находятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти Москвы и Российской Федерации,

свыше 2 500 промышленных предприятий, в том числе 17 радиационных, 40 химических, 6 биологически и эпидемиологически опасных объектов, пожаро-взрывоопасные объекты, около 3 800 образовательных организаций, свыше 3 000 учреждений культуры, большое количество финансово-кредитных организаций⁴. В Подмосковье функционируют свыше 15,5 тыс. потенциально опасных объектов, крупные объекты водоснабжения, канализации, теплоснабжения газоснабжения и электроснабжения. В зонах непосредственной угрозы жизни и здоровью населения в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, в том числе террористического характера, может оказаться более 4,5 млн. человек, проживающих в Московской области⁵. Принимая во внимание высокую плотность населения Московского региона, наличие в Москве и Московской области крупных торговых центров, потребительских и розничных рынков особое значение приобретают мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности объектов торговли, общественного питания и услуг⁶. Продолжающийся рост количества проектируемых и строящихся уникальных, в том числе особо опасных и технически сложных объектов, а также активное освоение подземного пространства также повышает риски террористических угроз как на отдельных объектах, так и на территориально-высотных комплексах.

Таким образом, обеспечение комплексной безопасности и антитеррористической защищенности столицы и Подмосковья является необходимым условием обеспечения жизнедеятельности жителей Московского региона, эффективного функционирования систем управления, экономики, транспорта

¹ Запрещена на территории Российской Федерации.

² Запрещена на территории Российской Федерации.

³ Запрещена на территории Российской Федерации.

⁴ Постановление Правительства Москвы от 23 сентября 2011 г. № 443-ПП «Об утверждении Государственной программы г. Москвы «Безопасный город» на 2012—2018 годы.

⁵ Постановление Правительства Московской области от 25 октября 2016 г. № 794/39 «Об утверждении государственной программы Московской области «Безопасность Подмосковья» на 2017—2021 годы.

⁶ До настоящего времени отсутствует важнейшее профильное постановление Правительства Российской Федерации, определяющее требования к антитеррористической защищенности объектов общественного питания и услуг. С учетом специфики данных объектов распространение на них требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей представляется некорректным.

и связи, развития социальной инфраструктуры.

С учетом складывающейся обстановки антитеррористическими комиссиями (далее — АТК) г. Москвы и Московской области принимаются дополнительные меры по своевременному выявлению и устранению террористических угроз, повышению уровня антитеррористической защищенности населения и региональных объектов. На заседаниях АТК рассматриваются проблемные вопросы антитеррористической защищенности объектов различных категорий. Осуществляются плановые и внеплановые межведомственные комиссионные проверки выполнения требований к антитеррористической защищенности.

Заслушиваются должностные лица, ответственные за организацию работы по профилактике терроризма, и руководители хозяйствующих субъектов, что способствует повышению персональной ответственности уполномоченных лиц за проведение мероприятий по антитеррористической защищенности. Аппаратами АТК г. Москвы и Московской области сформирован единый актуализированный перечень потенциальных объектов террористических посягательств Московского региона. Разработка данного перечня и планов позволила выделить критические элементы и уязвимые места объектов, оценить их антитеррористическую защищенность с учетом выявленных и прогнозируемых террористических устремлений.

Максимальное количество возможных объектов террористических посягательств представлено объектами сферы образования, спорта, здравоохранения, транспорта и энергетики. Все они находятся в поле зрения АТК и обеспечены системой правовых, организационных, режимных и иных антитеррористических мер. В рамках Государственной программы г. Москвы «Безопасный город» на 2012—2018 годы реализуются мероприятия по предупреждению террористиче-

ских акций, повышению антитеррористической защищенности населения, критически важных объектов г. Москвы¹. В Государственной программе «Безопасность Подмосковья» на 2017—2021 годы на повышение уровня антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств заложен 1 млрд. 532 млн руб.²

На эти деньги установлены стационарные металлодетекторы, шлагбаумы, средства принудительной остановки автотранспорта, системы охранной сигнализации и контроля доступа, оборудованы пропускные пункты. Приобретена спецтехника и спецсредства для правоохранительных органов. Кроме того, около 800 млн. руб. на эти же цели израсходованы в рамках муниципальных программ. Важным элементом систем антитеррористической защищенности населения выступает видеонаблюдение. В Москве на базе государственной информационной системы «Единый центр хранения и обработки данных» создана и функционирует система городского видеонаблюдения.

С целью обеспечения антитеррористической защищенности объектов в едином информационном пространстве в 2016 г. в Московской области создана и используется региональная система видеонаблюдения «Безопасный регион». За 2 года в муниципалитетах установлено более 16 тыс. камер высокого разрешения, в первую очередь, на социальных объектах, в общественных местах. К 2021 г. предполагается установить наблюдение в половине многоквартирных домов Подмосковья, что позволяет выполнить необходимые требования по совершенствованию антитеррористической защищенности населения. Эффективным инструментом профилактики терроризма в среде мигрантов, средством контроля за т.н. «резинowymi» квартирами, механизмом обратной связи с гражданами становится интернет-портал Правительства Московской области «Добродел».

С помощью этого сервиса от граждан

¹ Подпрограмма 1 «Обеспечение правопорядка и профилактика правонарушений» Государственной программы г. Москвы «Безопасный город» на 2012—2018 годы.

² Постановление Правительства Московской области от 25 октября 2016 г. № 794/39 «Об утверждении государственной программы Московской области «Безопасность Подмосковья» на 2017—2021 годы.

поступает информация о возможных террористических угрозах и пособниках террористов. Московская область является ведущим регионом России по внедрению системы вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112».

Возможности этой системы позволяют принимать вызовы о происшествиях и угрозах с помощью СМС-сообщений, а также автоматически определять местоположение заявителей. Повышению уровня антитеррористической защищенности и усилению контроля за реализацией профильных постановлений Правительства Российской Федерации в сфере антитеррористической защищенности различных категорий объектов способствовало принятие Закона Московской области о введении административной ответственности за неисполнение решений АТК Московской области¹. С учетом потенциальной направленности вектора террористических посягательств на транспортно-логистическую сеть Московского региона, важнейшее значение имеет обеспечение антитеррористической защищенности объектов транспортной инфраструктуры. В настоящее время проводится паспортизация и дооснащение объектов инженерно-техническими средствами безопасности, что позволит повысить уровень их антитеррористической защищенности. Опыт организации антитеррористической деятельности и методика обеспечения антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств могут использоваться и другими субъектами Российской Федерации.

В Московском регионе есть практически все объекты инфраструктуры и технологические циклы производств, которые подлежат антитеррористической защищенности. Характерные для Москвы и Подмоскovie проблемы и пути их решения в той или иной мере применимы в деятельности других государственных и негосударственных

субъектов противодействия терроризму. Решение существующих проблемных вопросов антитеррористической защищенности населения Московского региона требует комплексного подхода с учетом региональных особенностей организации антитеррористической деятельности.

В рамках реализации государственной программы «Безопасность Подмосковья» на 2017—2021 годы, задач по снижению незаконной миграции требуется дальнейшее усиление контроля миграционной среды: сокращение квот на иностранных работников с упором на расширение привлечения высококвалифицированных специалистов, формирование полной, достоверной оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан. Важнейшим вопросом, требующим безотлагательного решения, является формирование толерантности, взаимного уважения и межнационального согласия, создание эффективной системы мониторинга процессов, протекающих в среде мигрантов, что позволит выявлять признаки назревания межнациональных и межконфессиональных конфликтов, устранять условия, способствующие совершению преступлений террористической направленности. Необходимо стабильное финансирование мероприятий по оборудованию объектов инженерно-техническими средствами защиты и улучшение технической оснащенности субъектов противодействия терроризму. Требуется форсированная реализация мероприятий по обеспечению транспортной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры, ввод в эксплуатацию систем мониторинга состояния инфраструктуры и транспортных коммуникаций².

Актуальным представляется внедрение профайлинга³ на крупных транспортно-пересадочных узлах (в первую очередь, аэропорты, метрополитен, автомобильные и же-

¹ Законом Московской области от 4 декабря 2017 г. № 209/2017-ОЗ в Кодекс Московской области об административных правонарушениях введена ст. 2.10 «Неисполнение решения антитеррористической комиссии Московской области».

² Скрынник А. М. Мониторинг обеспечения транспортной безопасности в России // Право и политика. 2013. № 5. С. 667—672.

³ Профайлинг — технология наблюдения, опроса, оценки и прогнозирования поведения человека на

лезнодорожные вокзалы) и в ходе проведения массовых мероприятий. В целях дальнейшего повышения уровня антитеррористической защищенности ядерно опасных и радиационно опасных объектов необходимо дальнейшее внедрение современных средств охранной и тревожной сигнализации, систем охранного телевидения, других инновационных инженерно-технических средств защиты данной категории объектов.

Принимая во внимание потенциал использования международными террористическими организациями и подготовленными террористами-одиночками кибертеррористических атак в отношении объектов жизнеобеспечения населения, в качестве одного из приоритетных направлений повышения антитеррористической защищенности населения Московского региона видится дополнительная оценка уязвимости данной категории объектов, моделирование реальных угроз, внедрение систем информационной безопасности, систем программно-технического обеспечения антитеррористической защищенности и защита сведений по антитеррористической защищенности на таких объектах.

Технические средства и методы антитеррористической защиты объектов потенциальных террористических посягательств (в первую очередь, объектов образования и культуры) должны сочетаться с их плотным оперативным прикрытием. Несмотря на лидирующие позиции Московского региона и высокие объемы финансирования мероприятий по антитеррористической защищенности населения работа должна проводиться по всем элементам системы антитеррористической защищенности: контроль миграционной среды, укрепление потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания людей, оснащение антитеррористических подразделений правоохранительных органов и спецслужб, повышение качества организации антитеррористической деятельности, подготовки руководителей и персонала, программно-техническое обеспечение мероприятий ан-

титеррористической защищенности, разъяснительная работа с населением, повышение ответственности должностных лиц и субъектов всех форм собственности за проведение мероприятий по антитеррористической защищенности.

Продолжающийся рост миграционных потоков используется международными террористическими организациями и радикальными исламистскими структурами (прежде всего, «Хизб-ут-Тахрир», «ИГИЛ» и «Таблиги Джамаат»)¹ для проникновения в регион.

Угрожающим фактором является осуществляемая в среде мигрантов пропаганда идеологии терроризма в сети Интернет, вербовочная деятельность в местах компактного проживания и притяжения мигрантов — активных членов и пособников международных террористических организаций. В зоне повышенного внимания правоохранительных органов находятся муниципальные образования, на территории которых сосредоточены места компактного проживания и притяжения мигрантов — выходцев из стран с повышенной террористической активностью (Афганистан, Ирак, Йемен, Иордания, Ливан, Палестина, Сирия, Турция, Пакистан). В Московской области в соответствии с Планом мероприятий по реализации в 2016—2020 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2015 г. № 2122-р, осуществляются мероприятия по разработке и принятию программ противодействия незаконной миграции и проведению межведомственных оперативно-профилактических мероприятий.

Для профилактики преступлений и повышения уровня антитеррористической защищенности в 2016 г. в Московской области была создана региональная система видеонаблюдения «Безопасный регион».

За 2 года в муниципалитетах установлено более 16 тыс. камер, в первую очередь, на социальных объектах, в общественных местах. Развитие системы продолжается.

основе вербального и невербального поведения с целью определения потенциально опасных лиц.

¹ Запрещены на территории Российской Федерации.

Планируется оборудование камерами особо опасных участков дорог, въездов в города, подъездов многоквартирных домов. К 2021 г. предполагается установить наблюдение в половине многоквартирных домов Подмосковья. Перспективным является использование новых форм и методов мониторинга сети Интернет с целью выявления вербовщиков и модераторов международных террористических организаций, вовлекающих уязвимые категории мигрантов и российских граждан в террористическую деятельность. Высоким потенциалом обладает взаимодействие в ходе подобного мониторинга волонтерских кибердружин и школ блогеров, сформированных с участием носителей языков и выходцев из миграционно-опасных стран. Решение задач профилактики терроризма на системной основе будет способствовать поддержанию межнационального мира и согласия, предупреждению проявлений терроризма на национальной и конфессиональной основе, а также оздоровлению обстановки в миграционной среде.

В декабре 2017 г. введена административная ответственность за неисполнение решений Антитеррористической комиссии Московской области (ст. 2.10 Закона Московской области от 4 мая 2016 г. № 37/2016-ОЗ «Кодекс Московской области об административных правонарушениях» «Неисполнение решения Антитеррористической комиссии Московской области»)¹. Обязательность решений региональных антитеррористических комиссий была закреплена ещё в

2016 г. в ч. 4.1 ст. 5 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», однако эта норма долгое время оставалась декларативной, юридически не обеспечивалась². Вместе с тем необходимость административной ответственности за неисполнение решений АТК обусловлена наличием целого ряда объективных проблем антитеррористической защищённости, которые требовали правовых инструментов для своего разрешения. Сюда можно отнести проблемы оснащения объектов различных категорий, форм собственности и ведомственного подчинения средствами безопасности (установка видеокамер, оборудование системами контроля и управления доступом, досмотровыми комплексами, металлодетекторами и др.), введение профессиональной физической охраны на важнейших социально значимых объектах (школы, детские сады, больницы, спорткомплексы, дома культуры, транспортная инфраструктура), разработка паспортов безопасности, планов обеспечения транспортной безопасности и других организационно-распорядительных документов. С момента вступления в силу новой статьи КоАП Московской области Правительство Московской области в лице аппарата АТК Московской области получило возможность подкреплять свои законные требования к собственникам и руководителям объектов возможностью применения штрафных санкций к нарушителям³.

¹ Санкцией ст. 2.10 КоАП Московской области «Неисполнение решения Антитеррористической комиссии Московской области» предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от 3 000 до 5 000 руб.; на должностных лиц — от 10 000 до 20 000 руб.; на юридических лиц — от 30 000 до 50 000 тыс. руб.

² Обязательность исполнения решений антитеррористической комиссии субъекта Российской Федерации введена Федеральным законом от 6 июля 2016 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности». Решением Президиума Совета законодателей Российской

Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации от 13 июля 2017 г. законодательным органам власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано ускорить принятие законодательных актов, устанавливающих административную ответственность за неисполнение решений АТК субъекта Российской Федерации.

³ Необходимо сделать оговорку, что законодательство субъектов Российской Федерации по рассматриваемому предмету регулирования существенно различается по видам и размерам административного наказания. Так, в Карачаево-Черкесской Республике за неисполнение решений АТК предусмотрена дисквалификация должностных лиц на срок до 1 года, а также административное приостановление деятельности юридических лиц сроком до 90 суток. В Оренбургской области не предусмотрены штрафы для граждан. В Кодексе

В действующей редакции ст. 2.10 КоАП Московской области решения АТК Московской области распространяются на граждан, должностных лиц территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Московской области и органов местного самоуправления, на руководителей (собственников) организаций, зарегистрированных в Московской области.

Проведенный анализ практики привлечения к административной и дисциплинарной ответственности за неисполнение решений антитеррористической комиссии Московской области и других субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что последовательная реализация мер юридической ответственности позволяет повысить качество выполнения функциональных обязанностей уполномоченными должностными лицами и правообладателями объектов, а также обеспечивает своевременную реализацию решений региональной антитеррористической комиссии. Существенно возрастает роль системного прокурорского надзора.

Позиция АТК Московской области и других региональных комиссий о необходимости неукоснительного соблюдения требований к антитеррористической защищенности правообладателями объектов различных категорий находит поддержку в судах.

Обзор современной ситуации в связи с деятельностью террористических групп позволяет констатировать их нарастающую готовность применять насилие к незащищенным мирным гражданам.

Поэтому системные криминологические исследования и прогнозы представляются необходимой составной частью планируемой борьбы с преступностью, формирования уголовной политики. Такая информация должна отвечать на вопрос о том, какого развития преступности можно ожидать, какие изменения могут произойти в ее структуре в связи с эволюцией общества и с осуществлением конкретных мероприятий, проводимых в соответствии с положениями уголовной политики.

Эмпирической базой криминологических исследований в рассматриваемой сфере может и должен стать системный мониторинг профессионального и общественного мнения относительно состояния законодательной и правоприменительной деятельности в сфере формирования и осуществления социально ориентированной уголовной политики в интересах законопослушного большинства общества¹.

В поле зрения криминологической науки должны находиться так называемые «фоновые» явления, которые создают для преступности питательную среду. К ним относятся наркомания, алкоголизм и некоторые другие. Научное обеспечение предупреждения правонарушений должно учитывать особенности их причинной обусловленности на современном этапе строительства нашего государства². Среди таких факторов следует отметить: обострение социально-экономических и внутривнутриполитических противоречий; идеологическое расслоение общества, утрату частью населения политического и мировоззренческого ориентиров; конфликтность межнациональных отноше-

Омской области об административных правонарушениях, Законе Республики Коми «Об административной ответственности в Республике Коми», Законе Республики Карелия «Об административных правонарушениях» допускается альтернативная санкция: предупреждение или наложение административного штрафа. В Республике Дагестан, Ингушетии, Калининградской области размер штрафа для юридических лиц может достигать 500 тыс. руб.; в Республике Северная Осетия — Алания, Ставропольском крае, Мурманской области — 300 тыс. руб.; в Белгородской области — 100 тыс. руб.; в Кабардино-

Балкарской Республике — 50 тыс. руб.; в Республике Коми и Омской области — 30 тыс. руб. Штрафы для должностных лиц также разнятся: от 1 тыс. руб. в Республике Коми до 50 тыс. руб. в Белгородской области.

¹ Основы государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Российская газета, 2011, 14 июля.

² Противодействие современной преступности: криминологические, уголовно-правовые, уголовно-процессуальные аспекты : монография / под общ. ред. чл.-корр. РАН А. С. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019.

ний; рост наркомании, пьянства, проституции; проявления агрессии, экстремизма, терроризма; активное развитие корыстной мотивации, стяжательной ориентации; деградацию социального контроля, в том числе в деятельности органов власти, правоохранительных органов; рост молодежной преступности; организованную преступность и коррупцию. Особую опасность для общества представляют организованные формы преступности, связанные с терроризмом, экстремизмом, а также незаконным оборотом наркотиков и оружия.

Исследование коррупционных и криминальных процессов, обзор открытых правовых и научных источников обуславливает потребность адекватной адаптации стратегии и тактики контроля преступности, включающего следующие положения: оптимизация системного криминологического анализа и системы разведки и контрразведки; контроль результативности финансовой разведки; системное взаимодействие служб безопасности; оперативный анализ целей и результатов, системы непрерывной оптимизации контроля преступности; системность проводимых мер предупреждения и пресечения; анализ связей и взаимоотношений экстремистских и террористических групп, особенно в сфере организованной преступности; обеспечение режима внутренней безопасности в системе служб и органов безопасности; выявление пособников террористов в органах государственной власти и управления, в негосударственных коммерческих и некоммерческих организациях¹.

Силы безопасности призваны бороться с преступлениями против конституционных норм и предотвращать их, обеспечивать внутреннюю безопасность, защиту от экстремизма и терроризма. Обучение и практическая подготовка сотрудников является необходимым условием успешности их деятельности. Специализированные квалификационные мероприятия должны сочетаться с профессиональными требованиями на управленческом и оперативном уровнях, отражаясь в качестве работы. Это позволит

учитывать потенциальные возможности управленческого аппарата, знания, общественную поддержку, связь и взаимодействие, род деятельности по устранению конфликтов, продолжительность ее исполнения, ее результаты и их эффективность. В соответствии с Положением об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации (утверждено Председателем Национального антитеррористического комитета 17 июня 2017 г.) организация обучения сотрудников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, отвечающих за реализацию мероприятий по профилактике терроризма, осуществляется Антитеррористическими комиссиями субъектов Российской Федерации.

В Московской области подготовка сотрудников, участвующих в рамках своих полномочий в профилактике терроризма, реализуется в организационных формах, предусмотренных соответствующими документами, в государственных образовательных организациях Московской области в рамках программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации; в ходе проведения стажировок в аппарате АТК Московской области; на учебно-методических сборах; на методических семинарах.

Аппаратом Антитеррористической комиссии Московской области на постоянной основе на базе Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) и Государственного бюджетного образовательного учреждения дополнительного образования «Московский областной учебный центр» организовано обучение руководителей и государственных гражданских служащих центральных исполнительных органов государственной власти, органов государственной власти, руководителей органов местного самоуправления Московской области, сотрудников предпри-

¹ Дамаскин О. В., Красинский В. В., Козлов А. В. Противодействие современному экстремизму и терроризму : науч.-практ. пособие / под общ. ред. чл.-

корр. РАН А.Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ_ДАНА: Закон и право, 2019.

ятий и организаций по программам повышения квалификации: «Организация деятельности органов государственной власти Московской области и органов местного самоуправления в Московской области по профилактике терроризма» (72 часа), «Противодействие терроризму в организациях» (72 часа). Современное состояние экстремизма и терроризма ставит сложные задачи перед силами безопасности нашего государства и международного сообщества по защите национальной и международной безопасности. При этом необходимо эмоциональные подходы к драматическим ситуациям сводить к реалистическим параметрам. Преувеличение опасности в сочетании с произвольным применением силы, приводящее к ограничению гражданских прав и свобод, не обеспечит надежного решения таких проблем.

Проводимые антитеррористические мероприятия должны быть адекватными, тщательно разработанными и пропорциональными возникающим угрозам, реализуемыми на правовой основе. Поэтому подготовка и обучение сил безопасности, внедрение знаний и умений, необходимых для решения актуальных задач борьбы с терроризмом, антитеррористическая деятельность должны соответствовать потребностям обеспечения безопасности нашего общества, на основе вскрытия причин и условий, порождающих экстремизм и терроризм, совершенствования политики государственного противодействия им, согласованности усилий сил безопасности и гражданского общества.

Библиография

1. Актуальные проблемы противодействия терроризму и экстремизму. Тематический сборник материалов / под ред. д-ра юрид. наук В. В. Красинского. — М., 2017. — 221 с.
2. Дамаскин, О. В. Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и

терроризма : монография / О. В. Дамаскин. — М.: Юрлитинформ, 2018. — 264 с.

3. Дамаскин, О. В. Противодействие современному экстремизму и терроризму : науч.-практ. пособие; под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова / О. В. Дамаскин, В. В. Красинский, А. В. Козлов. — М.: ЮНИТИ_ДАНА: Закон и право, 2019. — 143 с.

4. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография / О. В. Дамаскин. — М.: Пограничная академия ФСБ России, 2016. — 432 с.

5. Дамаскин, О. В. Транснациональная организованная преступность : монография / О. В. Дамаскин. — М.: Юрлитинформ, 2019. — 344 с.

6. Корякин, В. М. Односторонние санкции в международных отношениях как элемент технологии «цветных революций» / В. М. Корякин // Российский журнал правовых исследований. — 2016. — № 1. — С. 143—147

7. Красинский, В. В. Защита государственного суверенитета : монография / В. В. Красинский. — М.: Норма, 2017. — 608 с.

8. Красинский, В. В. Концептуальное обоснование защиты государственного суверенитета в современных условиях / В. В. Красинский // Право и образование. — 2015. — № 12.

9. Красинский, В. В. Современные подходы к теоретическому обоснованию защиты государственного суверенитета / В. В. Красинский // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — № 2. — С. 97—112.

10. Носов, С. И. Суверенитет государства в условиях глобализации: новые вызовы и угрозы / С. И. Носов // Право и образование. — 2015. — № 3. — С. 103—111.

11. Понкин, И. В. Технологии «мягкой силы» как средство дисфункционализации и разрушения государства / И. В. Понкин // Право и образование. — 2014. — № 12. — С. 95—111.

12. Противодействие современной преступности: криминологические, уголовно-правовые, уголовно-процессуальные аспекты : монография / под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. — 567 с.

13. Скрынник, А. М. Мониторинг обеспечения транспортной безопасности в России / А. М. Скрынник // Право и политика. 2013. № 5. С. 667—672.

Topical issues of counteraction to modern extremism and terrorism in the sphere of regional security

© Kozlov A. V.,

Senior Researcher of the Institute of State and Law of
the Russian Academy of Sciences Candidate of Laws.

Annotation: The article deals with the needs and possibilities of countering extremism and terrorism in the field of regional security, in modern conditions, topical issues of scientific support of a comprehensive approach to crime prevention on the example of the Moscow region.

Keywords: extremism, terrorism, migration, regional security.

Организационно-правовые основы участия граждан в обеспечении пограничной безопасности Российской Федерации

© Кононов С. А.,
юрист Центра исследования проблем российского
права «Эквитас»

Аннотация. Статья посвящена анализу законодательства в части, касающейся участия граждан в обеспечении пограничной безопасности. Автор последовательно раскрывает формы участия граждан в обеспечении пограничной безопасности, указывает на ряд проблем, возникающих на практике, а также в нормативной регламентации отдельных аспектов привлечения граждан к защите государственной границы.

Ключевые слова: государственная граница, приграничная территория, формы участия граждан, добровольная народная дружина, казацкие общества, внештатное сотрудничество, пограничная безопасность.

Основополагающей функцией государства является обеспечение жизненно важных интересов и противодействие угрозам в различных сферах, в том числе на Государственной границе Российской Федерации и в пределах приграничной территории¹.

Указанный пространственно-территориальный предел действия государственной власти обуславливает необходимость выявления особенностей правоотношений между федеральными органами исполнительной власти, гражданами, организациями, складывающимися по поводу обеспечения пограничной безопасности. Действующее законодательство не содержит легального определения пограничной безопасности. Концептуальные документы, определяющие стратегическое планирование государства на долгосрочную перспективу определяют виды безопасности, но не раскрывают содержание данных категорий. Так, например, в Стратегии национальной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 6 употребляется термин «национальная безопасность в пограничном пространстве» (п. 48 Стратегии). Основы государственной пограничной политики², принятые в 2018 г., определяют, что пограничное пространство включает в себя государственную границу и приграничную территорию Российской Федерации, подводную среду и воздушное пространство Российской Федерации, а также исключительную экономическую зону, континентальный шельф Российской Федерации, другие морские пространства, в пределах которых Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию³.

Понятие приграничной территории дается в ст. 3 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации». Приграничная территория включает в себя пограничную зону, российскую часть вод пограничных рек, озер и иных водных объектов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, пункты 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 водных объектов, побережью моря или пунктам пропуска.

Морские пространства, в которых Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию, не раскрываются в Основах государственной пограничной политики, тем не менее, в научной среде отдельными учеными сформулировано понятие морского пограничного пространства⁴. Таким образом, несмотря на то, что понятие «пограничная безопасность» в настоящее время не используется в концептуальных документах стратегического планирования (Стратегия национальной безопасности, Основы государственной пограничной политики), анализ содержания понятий «пограничная безопасность» и «национальная безопасность в пограничном пространстве» позволяет говорить об их равнозначности.

Как справедливо отмечает А. С. Щербаков, система обеспечения пограничной безопасности включает в себя три подсистемы⁵:

1) концептуальную, которая представлена основными концептуальными и доктринальными актами федерального уровня, содержащими официально принятые взгляды на обеспечение

¹ Туганов Ю. Н. Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности // Военное право. 2018. № 6 (52). С. 50—54.

² Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации».

³ Следует заметить, что Основы пограничной политики 1996 г. пограничное пространство определяли как пограничное пространство, охватывающие государственную границу Российской Федерации, пункты пропуска через государственную границу и связанные с ними объекты внутри страны, приграничную территорию, воздушное пространство, трансграничные (пограничные) водные объекты, акватории территориального моря и внутренних вод, подводную среду, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации

⁴ Свиных О. Ю. Актуальные вопросы административно-правового регулирования полномочий пограничных органов федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности в морском пограничном пространстве // Право и политика. 2008. № 6.

⁵ Щербаков А. С. Пограничная безопасность России и система ее обеспечения : дис. ... д-ра полит. наук. М.: Академия управления, 1998. С. 59.

жизненно важных интересов личности, общества и государства в пограничной сфере, являющимися основой государственной пограничной политики на главных направлениях обеспечения пограничной безопасности;

2) институциональную, основными звеньями которой являются непосредственно субъекты обеспечения пограничной безопасности, представленные органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации (особенно приграничных субъектов федерации), органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, гражданами Российской Федерации, призванными защищать интересы страны в пограничном пространстве;

3) нормативно-правовую, представленную существующей в стране системой международных договоров и соглашений и нормативных правовых актов, выступающих правовой основой обеспечения пограничной безопасности.

Граждане, организации, непосредственно как субъекты, обеспечивающие пограничную безопасность, в различных организационно-правовых формах участвуют в защите государственной границы, и проблемные аспекты данного участия явились предметом научных исследований ряда ученых¹. Безусловно, институт взаимодействия граждан с уполномоченными органами, обеспечивающими пограничную безопасность, в условиях существующих угроз является очень весомым и требует должного закрепления на законодательном уровне.

Конституция Российской Федерации определяет, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Основы государственной пограничной политики указывают на обязательность привлечения граждан, общественных организаций к оказанию содействия федеральным органам исполнительной власти при реализации ими задач по защите и охране государственной границы.

Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144 «Об оперативно-розыскной деятельности» указывается на содействие граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность (ст. 17) и на сотрудничество с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ст. 18).

Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» допускает возможность привлечения граждан к содействию органам федеральной службы безопасности в качестве внештатных сотрудников на гласной и негласной основах (ст. 19). Указанный Закон раскрывает права и обязанности лиц, оказывающих содействие органам федеральной службы безопасности, и, что немаловажно, одним из прав выделяет право этих граждан, на вознаграждение².

Таким образом, как следует из положений рассматриваемого федерального закона, внештатные сотрудники могут реализовывать свои полномочия в гласной и негласной форме.

Следует отметить, что интерес к внештатному сотрудничеству с органами федеральной службы безопасности актуален и в настоящее время.

¹ Костин А. А. Участие населения приграничных районов СССР в охране государственной границы : моногр. М.: Новые печатные технологии, 2013; Васьковская Е. В. Гласное содействие граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность : дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2005.

² На основе постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 339 разработана Инструкция по организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации, утв. приказом ФСБ России от 17 ноября 2010 г. № 566, предполагающая вознаграждение за оказание содействия пограничным органам. В соответствии со ст. 25 Федерального закона «О противодействии терроризму» издан приказ ФСБ России от 16 октября 2010 г. № 507 «О денежном вознаграждении лиц, оказывающих содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такой акт». Данным приказом предписано выплачивать по решению руководителей федеральных органов и исполнительной власти, осуществляющих борьбу с терроризмом, лиц, исполняющих их обязанности, или первых заместителей указанных руководителей денежное вознаграждение лицам, оказывающим содействие в выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании террористического акта, выявлении и задержании лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших такой акт.

Молодые люди, как правило, еще не семейные, имеющие неплохую физическую подготовку, находящиеся в активном поиске альтернативного своей основной деятельности заработка, проявляют в этом отношении повышенный интерес¹. И единственным официальным (и что немаловажно, доступным для ознакомления) источником, содержащим общую информацию о статусе, правах и обязанностях внештатных сотрудников органов федеральной службы безопасности, является указанный федеральный закон. На наш взгляд, требует существенной доработки вопрос о правовом статусе внештатных сотрудников в части, касающейся реализации льгот, гарантий и компенсаций ввиду того, что возникает определенный риск для жизни и здоровья внештатного сотрудника, оказывающего содействие органам безопасности.

Деятельность внештатных сотрудников в защите государственной границы фрагментарно урегулирована постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 339 «О порядке привлечения граждан к защите государственной границы Российской Федерации», на основе которого разработана Инструкция по организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации, утвержденная приказом ФСБ России от 17 ноября 2010 г. № 566. Согласно п. 8 указанного постановления зачисление гражданина в состав внештатных сотрудников производится на основании его письменного заявления начальником соответствующего подразделения пограничных органов. Внештатному сотруднику вручается удостоверение, образец которого устанавливается ФСБ России. Внештатный сотрудник по истечении срока своих полномочий сдает удостоверение в соответствующее подразделение пограничных органов. Участие внештатных сотрудников в защите государственной границы заключается в выполнении отдельных поручений начальников подразделений пограничных органов в соответствии со строго определенными задачами, указанными в п. 3 указанного постановления».

К таковым относятся:

- обеспечение контроля за соблюдением режима государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;
- участие в розыске лиц, пытающихся совершить или совершивших незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации;
- разъяснение гражданам правил режима государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Привлечение членов народных дружин и внештатных сотрудников для решения иных задач по защите государственной границы Российской Федерации не допускается.

В Законе «О Государственной границе Российской Федерации» используется понятие «участие граждан в защите государственной границы», при этом формы участия не раскрываются.

Проводя аналогию с законодательством в сфере охраны общественного порядка, следует заметить, что институт участия граждан в охране общественного порядка получил закрепление на уровне федерального закона, а именно Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», в отличие от законодательства в сфере защиты и охраны государственной границы.

Законодательство о государственной границе не предусматривает фиксированного перечня форм участия граждан в защите государственной границы. Анализ нормативных правовых источников позволил выявить виды коллективных и индивидуальных форм участия граждан в защите государственной границы Российской Федерации, к которым следует отнести:

- участие в составе общественных объединений;
- участие в составе добровольных народных дружин (далее — ДНД);
- участие в качестве добровольных казачьих дружин (далее — ДКД);
- участие в качестве внештатных сотрудников.

¹ См. подробнее: Агешкина Н. А., Соболева Ю. В., Холодная Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // СПС «Гарант».

Необходимо отметить, что формы коллективного участия не закреплены в Законе Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», их закрепление нашло отражение в федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Как правило, участие граждан в составе общественных объединений представлено членством и работой в различных военно-патриотических клубах.

На наш взгляд наиболее действенной и распространенной формой участия граждан в защите государственной границы является участие граждан в составе ДНД.

Порядок работы с ДНД урегулирован вышеупомянутым приказом ФСБ России от 17 ноября 2010 г. № 566 «Об организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации» Порядок создания и правовое положение ДНД частично урегулированы на уровне законодательства субъектов Российской Федерации: в ряде приграничных субъектов приняты законы или иные правовые акты, определяющие порядок привлечения местного населения к защите государственной границы¹.

Следующим уровнем правового регулирования являются акты органов местного самоуправления, регламентирующие отдельные аспекты привлечения граждан к защите государственной границы.

Рассматривая данную категорию нормативных правовых актов, следует констатировать тот факт, что вопросам привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации на уровне субъектов федерации зачастую внимания уделяется явно недостаточно.

Примером этому может служить ситуация, когда вопрос о разработке в соответствии со ст. 29 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» нормативного акта Республики Карелии «Об организации деятельности добровольных народных дружин по защите Государственной границы Российской Федерации на территории Республики Карелии» дважды инициировался ПУ ФСБ России по Республике Карелия перед главой Республики Карелия, выносился на рассмотрение заседаний Консультативного совета по пограничным вопросам на территории Республики Карелии, но так и не был решен. Проект указа «Об организации деятельности добровольных народных дружин по защите Государственной границы Российской Федерации на территории Республики Карелия» неоднократно выносился на согласование со всеми главами приграничных муниципальных образований, тем не менее, предложенный проект нормативного акта, будучи рассмотренным, остался нереализованным.

Нельзя отрицать тот факт, что институт участия граждан в составе ДНД требует серьезного совершенствования с правовой и организационной точки зрения. Согласно приказу ФСБ России от 17 ноября 2010 г. № 566 «Об организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации», гражданин, изъявивший желание вступить в члены народной дружины обязан пройти специальную проверку и обучение, т.е. подразделения федеральной службы безопасности затрачивают определенные ресурсы, в том числе и финансовые, чтобы кандидат в дружинники официально получил свой статус. Однако, соразмерность затрат, которые несет ведомство, чтобы рассмотреть кандидата и принять его в дружинники, не соответствует полномочиям, которые фактически выполняет дружинник.

В соответствии с требованиями вышеуказанных правовых актов право на принятие самостоятельного решения у дружинника отсутствует, как равно и право по применению мер административного принуждения в отсутствие сотрудника пограничных органов. Таким образом, анализ правовых норм, регламентирующих деятельность граждан в составе ДНД, позволил сделать вывод о том, что граждане в составе ДНД реализуют целевой функционал исключительно как приданные силы пограничным органам, что негативным образом сказывается на эффективности охраны государственной границы, возможности своевременно реагировать на возникшие угрозы. В этой связи следовало бы на уровне федерального законодательства закрепить право

¹ См. например: Закон Карачаево-Черкесской Народной Республики от 17 дек. 2009 г. № 85-РЗ «Об участии граждан в защите государственной границы Российской Федерации на территории Карачаево-Черкесской Республики».

граждан в составе ДНД, участвующих в защите государственной границы, осуществлять самостоятельно доставку, административное задержание, применять физическую силу и специальные средства, ведь зачастую дружинники первыми выявляют административные правонарушения, в связи с чем необходимо быстро и адекватно принять меры реагирования.

Подобный опыт в Российской Федерации имеет место при реализации полномочий народных дружинников при охране общественного порядка¹.

Говоря о такого рода обязанностях, нельзя не коснуться проблемных вопросов, связанных с порядком стимулирования членов ДНД.

Согласно п. 13 постановления № 339 члены народных дружин, активно участвующие в защите государственной границы Российской Федерации, могут быть поощрены, в том числе путем объявления благодарности, награждения грамотой, выдачи подарка или денежной премии. За особые заслуги в защите государственной границы Российской Федерации и проявленные при этом мужество и героизм члены народных дружин в установленном порядке представляются к награждению государственными наградами Российской Федерации.

В отдельных субъектах приняты правовые акты, предусматривающие дополнительные выплаты и льготы для дружинников, однако их объем несоизмерим с задачами и рисками для жизни членов ДНД. Было бы целесообразно отразить на уровне федерального законодательства вопросы правовой и социальной защиты членов ДНД, участвующих в защите государственной границы.

Реализации такой формы участия граждан в защите государственной границы как участие в составе казачьих обществ, требует отдельного рассмотрения.

Специфика привлечения казаков к решению задач в области защиты государственной границы установлена Федеральным законом от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества», постановлением Правительства Российской Федерации от 8 октября 2009 г. № 806 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами.

Ст. 7 указанного Федерального закона определяет порядок заключения договоров (соглашений) федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований с казачьими обществами. В заключаемых договорах или соглашениях определяются условия и порядок привлечения членов казачьих обществ к содействию в осуществлении полномочий пограничных органов, порядок финансирования, сроки действия, основания и порядок их досрочного расторжения, иные условия, связанные с исполнением положений договоров (соглашений). Договор (соглашение) с казачьим обществом подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и (или) руководителем его территориального органа, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), главой муниципального образования или главой местной администрации либо уполномоченным ими должностным лицом и уполномоченным представителем казачьего общества.

Таким образом, в соответствии с Федеральным законом «О государственной службе российского казачества» основанием для привлечения казачьих формирований к защите государственной границы являются договоры или соглашения казачьих обществ с пограничными управлениями ФСБ России. В качестве примера можно привести соглашение, заключенное Пограничным управлением ФСБ России по Краснодарскому краю с Кубанским войсковым казачьим обществом об оказании содействия в сфере защиты государственной границы Российской Федерации; договор между Администрацией Алтайского края,

¹ Дружинник, оказывающий содействие органам полиции, вправе самостоятельно принимать меры по предотвращению и пресечению преступлений, применять физическую силу, в том числе и без предупреждения, а также осуществлять строго определенные процессуальные действия.

Пограничным управлением ФСБ России по Алтайскому краю и Алтайским отдельским казачьим обществом войскового казачьего общества¹.

На основе соглашения с войсковым казачьим обществом заключаются соглашения с районными (юртовыми) казачьими обществами.

Так, например, в настоящее время в Пограничным управлением ФСБ России по Краснодарскому краю заключены соглашения об оказании содействия Управлению в сфере защиты государственной границы членами 9 районных казачьих обществ Кубанского войскового казачьего общества сроком на 3 года с возможностью продления на тот же срок.

Безусловно, потенциал привлечения казачьих обществ к охране и защите государственной границы очень высок, однако он не в полной мере реализован.

Главной причиной тому является отсутствие мер должного стимулирования к службе и отсутствие возможности в полной мере реализовывать свои полномочия, равно как и членами ДНД. Решение проблемы видится исключительно в форме комплексного подхода к указанной проблеме и задействование в данном решении всех звеньев управления, начиная с федерального и заканчивая местным. Так, в первую очередь, автором указывается на необходимость принятия федерального закона «Об участии граждан в охране государственной границы», где следует отразить формы участия граждан, вопросы внештатного сотрудничества с пограничными органами, порядок создания и деятельности добровольных народных дружин, их полномочия в части, касающейся применения мер принуждения, вопросы правовой и социальной защиты членов ДНД, ДКЗ и внештатных сотрудников по обеспечению пограничной безопасности. На уровне законодательства субъектов и администраций территориальных единиц следовало бы закрепить порядок материального стимулирования граждан, участвующих в защите государственной границы.

Автором предлагается классификация форм участия граждан в обеспечении пограничной безопасности, которая может быть учтена при разработке структуры указанного выше федерального закона:

1. В зависимости от субъектного состава участников:
 - коллективные формы (в составе общественных объединений, в составе ДНД, в составе добровольных казачьих дружин);
 - индивидуальные формы (внештатное сотрудничество).
2. С точки зрения поведенческих мотивов:
 - добровольное участие;
 - принудительное участие;
3. В зависимости от открытости действий:
 - гласные формы;
 - негласные формы.

Библиография

1. Агешкина, Н. А. Комментарий к Федеральному закону от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»/ Н. А. Агешкина, Ю. В. Соболева, Е. В. Холодная// СПС «Гарант».
2. Васильковская Е.В. Гласное содействие граждан органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность : дис. ... канд. юрид. наук/ Е. В. Васильковская. — Красноярск, 2005. — 179 с.
3. Казаков, В. Н. Государственная безопасность: политико-правовые проблемы и обоснования : монография / В. Н. Казаков, Ю. Н. Туганов. — М.: Граница, 2017. — 154 с.
4. Костин, А. А. Участие населения приграничных районов СССР в охране государственной границы: моногр / А .А. Костин. — М.: Новые печатные технологии, 2013.

¹ Соглашение между Пограничным управлением ФСБ России по Краснодарскому краю и Кубанским войсковым казачьим обществом об оказании содействия в сфере защиты государственной границы Российской Федерации от 1 января 2016 г. г. Краснодар; Договор между Администрацией Алтайского края, Пограничным управлением ФСБ России по Алтайскому краю и Алтайским отдельским казачьим обществом войскового казачьего общества «Сибирское казачье войско» о несении государственной и иной службы членами Алтайского отдельского казачьего общества в части участия членов казачьих обществ на добровольных началах в защите Государственной границы Российской Федерации (г. Барнаул № 150-11 1- 05 от 9 августа 2011 г.).

5. Свиных, О. Ю. Актуальные вопросы административно-правового регулирования полномочий пограничных органов федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности в морском пограничном пространстве / О. Ю. Свиных // Право и политика. — 2008. — № 6. — С. 1369–1372.
6. Туганов, Ю. Н. Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности / Ю. Н. Туганов // Военное право. — 2018. — № 6 (52). — С. 50–54.
7. Щербаков, А. С. Пограничная безопасность России и система ее обеспечения : дис. ... д-ра полит. наук / А. С. Щербаков. — М.: Академия управления, 1998.
-

Legal and institutional framework of citizens' participation in ensuring border security

© Kononov S. A.

A solicitor of law department of the Centre of Russian Law Studies «Aqitas»

Annotation. The article is devoted to researching the legislation about the citizen's participation in ensuring border security. The author reveals forms of citizens' participation, points to a number of problems, arising in law enforcement practice and in legal regulation of certain aspects of involvement citizens to the protection of the state border.

Key words: the state border, local border areas, forms of citizen's participation, volunteers, Cossacks communities, non-staff cooperation, and border security.

Политико-правовая модель целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

© Пономарев А. И.,

кандидат юридических наук, научный сотрудник
Центра исследования права «Эквитас»,

Аннотация. Настоящая статья посвящена описанию политико-правовой модели целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Автором отмечается, что предметом глобальной конкуренции выступают общественные цели и ценности, которые конституируются в моделях целеполагания в государственном управлении. В Российской Федерации модель целеполагания функционирует в рамках системы стратегического планирования, выступая одним из этапов процесса стратегического планирования. В статье приводятся результаты структурного и понятийного анализа, а также анализа целевых установок основных документов целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности. Применение данных методов позволило автору раскрыть структуру модели целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности, выявить способы целеполагания, используемые в рассматриваемых документах.

В заключении автор делает вывод о том, что модель целеполагания в сфере обеспечения безопасности представляет собой синтез теории и практики обеспечения национальной безопасности. Единство теории и практик в модели целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности, заключается в том, что состояние развития теории обеспечения национальной безопасности определяет структуру данной модели, а практика – ее содержание.

Ключевые слова: модель целеполагания, обеспечение национальной безопасности, стратегия национальной безопасности, защищенность, стратегическое планирование. Изменение однополярного формата международных отношений на полицентричный, происходящее в настоящий момент, сопровождается обострением конкуренции между ключевыми субъектами глобальной политики. Многими исследователями отмечается¹, что современная глобальная конкуренция приобрела цивилизационный характер. Это означает, что предметом противоборства становятся не только возможность контролировать территорию и ресурсы, но и цели, ценности, а также основанные на них модели идентичности и государственного управления. З. Бжезинский среди причин доминирования мировых империй указывал, с одной стороны, превосходящую организацию и способность мобилизовать огромные экономические и технологические ресурсы в военных целях, а с другой — значительную притягательность культуры и образа жизни².

Конкуренция моделей идентичностей и государственного управления отнюдь не новое для истории человечества явление — блоковое противостояние времен «холодной войны» также можно отнести к соперничеству подобного рода. Именно в этот период стали формироваться национальные системы стратегического планирования, призванные обеспечить государствам конкурентные преимущества в отдаленной перспективе. Однако именно на современном этапе, когда картина будущего мира остается неопределенной, эффективность моделей государственного управления будет являться важнейшим условием формирования региональных центров развития, транслирующих свои цели и ценности на субъекты международной политики, которые идентифицируют себя с той или иной моделью.

Повысить эффективность моделей государственного управления и, как следствие, сделать их более привлекательными для остальных, призваны политико-правовые механизмы выра-

¹ Бжезинский З. Выбор: мировое господство или глобальное лидерство. М.: Издательство АСТ, 2012; Хантингтон С. Ф. Столкновение цивилизаций. М.: Издательство АСТ, 2003; Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек: монография. М., 2015.

² Бжезинский З. К. Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Издательство АСТ, 2015.

ботки целей государственного управления, поскольку именно в процессе целеполагания осуществляется выбор желаемой альтернативы среди возможных картин будущего. В тексте настоящей работы эти механизмы мы будем называть моделями целеполагания. Потребность в формализации моделей целеполагания возникает постольку, поскольку в условиях экспоненциально возрастающего количества информации, необходимой для принятия решений¹, общества не могут полагаться на стратегическое искусство единичных руководителей или органов управления, что порождает необходимость формирования систем принятия долгосрочных решений, исключающих риски и гарантирующие достижение оптимального результата.

Российская Федерация, как отмечается многими теоретиками и практиками в области международных дел², является субъектом международных отношений, предлагающим миру альтернативное видение как в решении острых международных вопросов, так и формировании перспективной картины мира. В то же время национальная модель целеполагания, преодолев период отрицания своего прошлого и слепого использования зарубежного опыта, последовательно формируется с середины 2000-х гг. На сегодняшний день уже проделана большая работа и накоплен опыт по функционированию отечественной системы стратегического планирования, который может транслироваться зарубежным партнерам. Однако данная модель при детальном рассмотрении представляется достаточно сложной, поскольку в некоторых моментах расходится с положениями нормативных документов, а также имеет специфику в зависимости от сферы своего применения. В этой связи представляется актуальным описание и детальный анализ отечественной модели целеполагания в государственном управлении. В данной статье мы рассмотрим модель целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Параметры данной модели определяются положениями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании). В соответствии с данным Законом целеполагание в сфере обеспечения национальной безопасности является частью системы стратегического планирования³. Анализ определения понятия «стратегическое планирование» показывает, что оно представляет собой замкнутый управленческий цикл, этапами которого являются: прогнозирование — целеполагание — планирование — программирование. Это означает, что модель целеполагания является подсистемой процесса стратегического планирования, которой операционально предшествует прогнозирование. Если рассматривать модель целеполагания в сфере обеспечения безопасности как систему, то внешние параметры этой модели определяются в Законе о стратегическом планировании, а внутренние — в виде отдельных элементов и связей между ними — в Стратегии национальной безопасности.

Определение содержания модели целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности происходит на основании результатов прогнозирования, выступающих научно обоснованным представлением о рисках социально-экономического развития и угрозах национальной безопасности. Представляется, что включение этапа прогнозирования в качестве элемента государственного управления увеличивает научную обоснованность принимаемых политических решений. Ключевым документом прогнозирования является Стратегический прогноз Российской Федерации.

¹ Пономарев А. И. Документы целеполагания в правовой системе России / А. И. Пономарев // Военное право. 2019. № 2 (54). С. 30—38; Пономарев А. И. Идеология в контексте задач оптимизации государственного управления: системно-информационный подход // Право и политика. 2018. № 4. С. 27—39.

² Бжезинский З. К. Великая шахматная доска: господство Америки и его геостратегические императивы.

³ Под стратегическим планированием в Законе о стратегическом планировании понимается деятельность участников стратегического планирования по *целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию* социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Политические решения в системе стратегического планирования облекаются в форму документов стратегического планирования в рамках целеполагания. Основным документом целеполагания является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Она разрабатывается Советом Безопасности Российской Федерации и утверждается Президентом Российской Федерации на срок стратегического прогноза — 6 лет. В соответствии с Законом о стратегическом планировании содержание Стратегии национальной безопасности Российской Федерации образуют следующие структурные элементы:

- 1) приоритеты, цели и меры в области внутренней и внешней политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 2) оценка текущего состояния национальной безопасности Российской Федерации и оценка угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период;
- 3) национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 4) цели и задачи обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в различных областях и сферах развития Российской Федерации и соответствующие направления деятельности по противодействию угрозам национальной безопасности Российской Федерации;
- 5) организационные, нормативные правовые и информационные основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 6) основные показатели состояния национальной безопасности Российской Федерации и иные положения, определенные Президентом Российской Федерации.

Приведённый перечень позволяет сделать вывод о том, что в основе модели целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности используется достаточно сложная система стратегических установок, находящихся между собой в определенной взаимосвязи как по горизонтали, так и по вертикали (в целях более наглядного раскрытия связей в системе стратегических установок в настоящей работе используется допущение, разграничивающее вертикальную и горизонтальную структуру, которые, по сути, являются различными аспектами системы стратегических установок). Вертикальная структура системы стратегических установок представляет собой иерархию, вершиной которой являются национальные интересы, понимаемые как объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития¹ (рис. 1).

Вертикальную структуру системы стратегических установок в сфере обеспечения национальной безопасности образуют: национальные интересы, стратегические национальные приоритеты, цели реализации стратегических национальных приоритетов, угрозы реализации стратегических национальных приоритетов, средства (пути и направления) достижения целей стратегических национальных интересов и показатели состояния национальной безопасности, отражающие степень обеспечения национальных интересов (см. рис. 1).



¹ Пономарев А. И. Проблемно-ориентированная методология стратегического целеполагания как условие прогрессивного развития общества: обеспечение национальной безопасности (часть первая) // Вопросы безопасности. 2017. № 1. С. 1—9.

Рис. 1. Система стратегических установок в сфере обеспечения национальной безопасности

Горизонтальная структура системы стратегических установок в сфере обеспечения национальной безопасности определяется шестью национальными интересами, изложенными в Стратегии национальной безопасности.

Выделение уровней иерархии стратегических установок обосновано в тех случаях, когда для каждого из них имеется свой целевой субъект. При этом совокупность целей (задач) нижестоящего уровня должна полностью исчерпывать объем вышестоящей цели. Данное обстоятельство обусловлено необходимостью согласования целей и задач для их достижения, поскольку цель для подчиненного субъекта является одной из задач, стоящей перед субъектом управления. В системе стратегических установок в сфере обеспечения национальной безопасности данная логика целеполагания не вполне соблюдена.

Насколько оправдан такой подход к определению национальных интересов, станет известно по истечении шестилетнего цикла действия текущей редакции Стратегии национальной безопасности, на который в соответствии с Законом о стратегическом планировании она принимается. Однако в целях характеристики модели целеполагания в сфере обеспечения безопасности следует раскрыть отдельные уровни данной системы: национальные интересы, стратегические национальные приоритеты, угрозы реализации стратегических национальных приоритетов, средства (пути и направления) достижения целей стратегических национальных интересов и показатели состояния национальной безопасности.

Под национальными интересами Российской Федерации понимаются объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития¹. В соответствии с методологией государственного управления в сфере обеспечения безопасности национальные интересы являются исходной точкой в процессе целеполагания в сфере обеспечения безопасности. Анализ национальных интересов в сфере обеспечения национальной безопасности, указанный в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, показывает, что три из шести можно отнести скорее к сфере социокультурного и экономического развития, чем собственно к обеспечению национальной безопасности. Это положение имеет принципиальное значение для определения сил и средств, необходимых для обеспечения национальных интересов.

Следующим уровнем в модели целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности являются стратегические национальные приоритеты Российской Федерации — важнейшие направления обеспечения национальной безопасности. В соответствии с замыслом разработчиков Стратегии национальной безопасности в стратегических национальных интересах конкретизируются национальные интересы.

Поскольку дальнейшее рассмотрение системы стратегических установок потребует значительного объема, поскольку, начиная со стратегических национальных приоритетов, «древо целей» в сфере обеспечения безопасности продолжает «экспоненциальное ветвление», то последующее рассмотрение модели целеполагания рассмотрим на примере второго стратегического национального интереса — государственной и общественной безопасности. Данный стратегический национальный приоритет раскрывается в четырех целях и восьми угрозах государственной и общественной безопасности. В принципе, указанием на угрозы возможно было бы ограничиться при построении модели целеполагания в сфере обеспечения, поскольку именно в действующей модели обеспечения безопасности — модели защищенности — источник угрозы является объектом воздействия и, следовательно, целью субъектов обеспечения безопасности. Несмотря на это очевидное обстоятельство, далее в Стратегии национальной безопасности раскрываются цели/пути/направления реализации стратегических национальных приоритетов, которые, по мнению автора, нарушают стройность и логичность

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

системы стратегических установок, образующей ядро модели целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности.

Вышеизложенные тезисы в отношении национальных интересов и стратегических национальных приоритетов обусловлены определениями этих понятий, а также положениями ст. 30 и 31 Стратегии национальной безопасности. Однако если обратиться к их приложению в отношении отдельных сфер обеспечения безопасности, то становится очевидным, что отношения между национальными интересами и стратегическими национальными приоритетами приобретают несколько иной характер. Так, на примере сферы государственной и общественной безопасности видно, что стратегический национальный приоритет выступает скорее в виде объекта-направления обеспечения безопасности, а национальный интерес отражает его состояние защищенности. Иными словами, в национальном интересе содержится характеристика защищенности стратегического национального приоритета. Это означает, что на вершину иерархии стратегических установок в сфере обеспечения национальной безопасности следовало разместить стратегические национальные приоритеты, характеристики защищенности которых раскрывались на последующих уровнях данной иерархии. В таком бы случае внутренняя структура модели целеполагания в сфере обеспечения безопасности приобрела бы вид, указанный на рис. 2.

Последним уровнем в модели целеполагания, формируемой Стратегией национальной безопасности, являются основные показатели национальной безопасности¹. В Стратегии выделяются 10 основных показателей национальной безопасности. Существо каждого из указанных показателей тесно коррелирует с содержанием национальных интересов Российской Федерации, что является свидетельством системности модели целеполагания, изложенным в Стратегии национальной безопасности.



Рис. 2. Система стратегических установок в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности

Вместе с тем очевидно, что с помощью 10 показателей невозможно диагностировать состояние всех объектов обеспечения безопасности. Поэтому в ст. 116 Стратегии национальной безопасности указано, что перечень основных показателей состояния национальной безопасности может уточняться по результатам его мониторинга.

Кроме того, данные показатели можно рассматривать как формализацию признаков понятия «национальная безопасность Российской Федерации», введение которого также можно

¹ Показатели национальной безопасности приобретают характер целевых установок только в том случае, если они имеют конкретные количественные характеристики. Если же этого не сделано, то их роль ограничивается определением модели деятельности.

рассматривать как способ целеполагания, посредством которого закрепляется характер модели обеспечения безопасности (см. рис. 3), о чем также указывалось в ранних работах автора¹.

Таким образом, Стратегия национальной безопасности находится на вершине «древа целей» в сфере обеспечения национальной безопасности. Она является документом высокого методологического качества, который отражает не только видение политического руководства целей государственного управления в сфере обеспечения безопасности, но и последние достижения в теории обеспечения безопасности. Последнее обстоятельство определяется использованием в Стратегии национальной безопасности современной терминологии, выработанной теорией обеспечения безопасности.

Исходя из вышеизложенного, можно выделить следующие способы целеполагания, используемые в Стратегии национальной безопасности:

- определение целей обеспечения безопасности;
- определение угроз объектам обеспечения безопасности;
- определение основных показателей состояния национальной безопасности Российской Федерации;
- определение понятий, используемых для формирования модели обеспечения безопасности.

Для достижения целевых установок Стратегии национальной безопасности принимается комплексный план по ее реализации.



Рис. 3. Определение понятие «способ целеполагания»

В данном плане содержатся позиции, связанные с разработкой отраслевых документов целеполагания, а также документов стратегического планирования в рамках планирования и программирования. Кроме того, в Комплексный план реализации Стратегии национальной безопасности включаются

мероприятия по методическому обеспечению (разработка методик, инструкций и рекомендаций), правовому обеспечению (разработка нормативных правовых актов), мониторингу и контролю реализации положений Стратегии национальной безопасности (например, подготовка отчетов и докладов), а также по

¹ Пономарев А. И. Феномен устойчивости как макроскопический параметр национальной безопасности Российской Федерации // Национальная безопасность / notabene. 2018. № 1. С. 19—32.

разработке иных документов целеполагания отраслевого уровня. Иными словами, в Комплексном плане реализации Стратегии национальной безопасности определяются мероприятия по формированию нижестоящих уровней в модели целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности.

На основе содержания Стратегии национальной безопасности определяются целевые установки в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому принципу, находящихся на следующем уровне модели целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности. К данной категории документов относятся Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976, Стратегия экономической безопасности Российской Федерации период до 2030 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 6 декабря 2016 г. № 646, Основы государственной пограничной политики Российской Федерации, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174 и др.

Анализ положений отраслевых документов целеполагания показывает, в них в целом выдерживается методология, используемая в Стратегии национальной безопасности. Данное обстоятельство касается как понятийного аппарата, так и подходов к формированию целей реализации государственной политики в соответствующих сферах.

Характеризуя уровень отраслевого целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности, следует отметить, что наиболее близкой по методологии целеполагания к Стратегии национальной безопасности является Доктрина информационной безопасности. Данное обстоятельство выражается в том, что понятийный аппарат и методология

целеполагания с учетом специфики информационной сферы строго соответствуют Стратегии национальной безопасности. Например, характеристика угроз и вызовов в информационной сфере и постановка целей в сфере обеспечения информационной безопасности в Доктрине информационной безопасности производится по стратегическом национальным приоритетам, определенным в Стратегии национальной безопасности.

Представляется, что методологическая близость Доктрины информационной безопасности и Стратегии национальной безопасности обусловлена положениями последней, в которой отмечается, что «при реализации Стратегии особое внимание уделяется обеспечению информационной безопасности с учетом стратегических национальных приоритетов». Это указывает на то, что именно информационная сфера становится тем фактором, от состояния которого будут зависеть успех государственного управления как в сфере обеспечения национальной безопасности, так социально-экономического развития.

Вместе с тем, на уровне отраслевого целеполагания встречаются и некоторые расхождения с подходами к разработке и целеполаганию, примененными в Стратегии национальной безопасности. Например, в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации основные направления государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности при смысловой смежности с задачами государственной экономической политики по противодействию угрозам экономической безопасности, указанными в Стратегии национальной безопасности, несколько отличаются от последних по своему содержанию. Данное обстоятельство выражается в том, что целевые установки Стратегии национальной безопасности и Стратегии экономической безопасности не имеют между собой строгой корреляции, что в свою очередь препятствует формированию иерархически организованной системы целей в сфере обеспечения безопасности.

Однако основным показателем нарушения системности модели целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности является срок действия Стратегии экономической безопасности, которым является 2030 г. Будучи отраслевым документом целеполагания, целевые установки Стратегии экономической безопасности должны раскрывать, с одной стороны, положения Стратегии национальной безопасности, коррелировать с национальными целями и стратегическими задачами социально-экономического развития Российской Федерации¹. Корректировка Стратегии национальной безопасности проводится раз в шесть лет, поэтому ее срок действия ограничен 2021 г. В то же время текущий цикл целеполагания в сфере социально-экономического развития заканчивается в 2024 г. Вышеизложенные обстоятельства могут рассматриваться как препятствие к формированию целостной модели целеполагания, отражающей фундаментальную взаимосвязь целей обеспечения национальной безопасности и социально экономического развития.

Также необходимо отметить, что не во всем видам национальной безопасности имеются отраслевые документы целеполагания, поэтому приходится констатировать, что модель целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности в зависимости от вида национальной безопасности имеет различную структуру целевых установок.

Для реализации положений отраслевых документов целеполагания принимаются комплексные планы и государственные программы Российской Федерации. В комплексных планах отраслевых документов содержатся сведения по аналогии с Комплексным планом реализации Стратегии национальной безопасности.

В складывающейся практике государственного управления посредством государственных программ осуществляется связь между процедурами планирования и бюджетирования целевых установок, т.е. осуществляется реализация целей обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития. Поскольку абсолютное большинство государственных программ принимается для реализации целей социально-экономического развития, то характеристика данного уровня модели целеполагания будет дана применительно к соответствующей сфере государственного управления. Также необходимо отметить, что, хотя государственные программы рассматриваются в качестве инструмента реализации стратегических целей, указанных в отраслевых документах целеполагания и Стратегии национальной безопасности, в то же время для них характерен недостаток, указанный в отношении Стратегии экономической безопасности — период реализации государственных программ превышает срок действия текущей редакции Стратегии национальной безопасности (см. табл.).

Таблица

Перечень государственных программ Российской Федерации по направлению «Обеспечение национальной безопасности»²

Название программы	Период реализации	Ответственный исполнитель
Обеспечение обороноспособности страны	2019—2025 годы	Минобороны России
Обеспечение государственной безопасности	2012—2024 годы	ФСБ России
Обеспечение защиты личности, общества и государства	2021—2027 годы	Росгвардия

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 октября 2018 г. № 2211-р «О внесении изменений в перечень государственных программ Российской Федерации».

Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	2013—2030 годы	МЧС России
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	2013—2024 годы	МВД России



Таким образом, модель целеполагания в сфере обеспечения безопасности, как правило, имеет трехуровневую структуру. На вершине этой модели находятся целевые установки Стратегии национальной безопасности. Далее следует конкретизация этих установок в отраслевых документах целеполагания, которые соответствуют видам национальной безопасности. Вместе с тем, в настоящий момент не по всем видам национальной безопасности имеются отраслевые документы целеполагания. Реализация целей обеспечения национальной безопасности происходит посредством государственных программ (см. рис. 4).

Очевидно, что приведенная выше модель целеполагания в сфере обеспечения безопасности представляет собой синтез теории и практики обеспечения национальной безопасности. Теоретическая компонента данной модели представлена основными понятиями, используемыми для формирования структуры модели целеполагания. Ключевое место в ряду этих понятий занимает понятие «национальная безопасность», которое концентрирует в себе существо текущей модели обеспечения безопасности, которая может быть охарактеризована как модель защищенности. Однако эта модель не является единственно возможной моделью в текущих условиях развития теории и практики, о чем автор ранее указывал¹.

Практическая компонента целеполагания представлена теми угрозами, которые имеют критическое значение для объектов обеспечения безопасности в период действия Стратегии национальной безопасности. Иными словами, состояние развития теории обеспечения национальной безопасности определяет структуру модели целеполагания в сфере обеспечения безопасности, а практика — ее содержание.

Рис. 4. Модель стратегических установок в сфере обеспечения национальной безопасности

Если же рассматривать модель целеполагания в сфере обеспечения национальной безопасности как элемент системы стратегического планирования, то видно, что вопросам прогнозирования и целеполагания отводится более пристальное внимание. В то же время планирование и программирование в сфере обеспечения национальной безопасности имеют менее важное значение, чем в модели целеполагания в сфере социально экономического развития. По мнению автора, данное обстоятельство обусловлено спецификой функции обеспечения безопасности, идеальным результатом реализации которой является состояние защищенности объектов управления. Существо «стратегии» защищенности заключается в предотвращении действия угроз безопасности как путем воздействия на угрозы, так и путем изоляции от них. Иными словами, вектор воздействия в процессе обеспечения безопасности в большей степени направлен во вне — на среду. В отличие от функции обеспечения безопасности функция развития заключается в обеспечении изменчивости объекта управления. Различие в методологии обеспечения безопасности и развития порождают различие в моделях целеполагания в соответствующих сферах государственного управления.

Библиография

1. Пономарев, А. И. Документы целеполагания в правовой системе России / А. И. Пономарев // Военное право. 2019. — № 2 (54). — С. 30—38.
2. Пономарев, А. И. Идеология в контексте задач оптимизации государственного управления: системно-информационный подход / А. И. Пономарев // Право и политика. — 2018. — № 4. — С. 27—39.
3. Пономарев, А. И. Проблемно-ориентированная методология стратегического целеполагания как условие прогрессивного развития общества: обеспечение национальной безопасности

¹ Пономарев А. И. Феномен устойчивости как макроскопический параметр национальной безопасности Российской Федерации.

(часть первая) / А. И. Пономарев // Вопросы безопасности. — 2017. — № 1. — С. 1—9.

4. Пономарев, А. И. Феномен устойчивости как макроскопический параметр национальной безопасности Российской Федерации / А. И. Пономарев // Национальная безопасность / notabene. — 2018. — № 1. — С. 19—32.

5. Хантингтон, С. Ф. Столкновение цивилизаций / С. Ф. Хантингтон. — М.: Издательство АСТ, 2003.

6. Фукуяма, Ф. Конец истории и последний человек: монография / Ф. Фукуяма. — М., 2015.

Political and legal model of goal-setting in the sphere of national security of the Russian Federation

© Ponomarev A. I.,

researcher of the center for research of law "Equitas",
candidate of legal Sciences

Abstract. This article is devoted to the description of the political and legal model of goal-setting in the sphere of national security of the Russian Federation in the medium term. The author notes that the subject of global competition are public goals and values, which are constituted in the models of goal-setting in public administration. In the Russian Federation, the goal-setting model operates within the framework of the strategic planning system, acting as one of the stages of the strategic planning process. The article presents the results of structural and conceptual analysis, as well as the analysis of target settings of the main documents of goal-setting in the sphere of national security. The use of these methods allowed the author to reveal the structure of the model of goal-setting in the sphere of national security, to identify the ways of goal-setting used in the documents under consideration.

In conclusion, the author concludes that the model of goal-setting in the sphere of security is a synthesis of the theory and practice of national security. The unity of theory and practice in the model of goal-setting in the field of national security is that the state of development of the theory of national security determines the structure of the model, and practice – its content.

Keywords: goal-setting model, national security, national security strategy, security, strategic planning

Военные аспекты административного права

Правовое регулирование борьбы с беспилотными воздушными средствами

© Бараненков В. В.,

доктор юридических наук, профессор

Аннотация. В статье рассматриваются современные и перспективные угрозы безопасности личности, общества и государства, связанные с использованием беспилотных летательных аппаратов, проблемы правового регулирования пресечения их несанкционированных полетов, изучен зарубежный опыт решения подобных проблем, обоснованы возможные пути их решения, рассмотрены перспективы совершенствования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: беспилотные воздушные средства, беспилотные летательные аппараты, беспилотные летательные системы, дроны, проблемы правового регулирования пресечения их несанкционированных полетов, функции должностных лиц.

Беспилотные воздушные средства¹ уже давно перешли из разряда фантастики² в реальность современных военных действий в том числе в Сирии³, где они неоднократно использовались для нападения на российские военные объекты⁴. С учетом этого в Вооруженных Силах Российской Федерации

активно формируются подразделения по борьбе с ними⁵, отрабатываются формы и методы перехвата⁶, предприятия оборонно-промышленного комплекса ведут разработку специальных средств⁷ борьбы с БВС⁸.

Но пока подразделения Вооруженных Сил успешно сбивают БВС в реальных и

¹ Далее именуется БВС, БПЛА (беспилотные летательные аппараты), UAS (беспилотные летательные системы), дроны («трутень» — пер. с англ).

² С. Лем еще в 1955 г. в фантастическом романе «Непобедимый» предсказал применение в бою стай микро-БВС, нападающих роём, образуя скоординированный вихрь из миллионов боевых единиц. (Беспилотники принципиально изменят воздушный бой будущего // <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fvz.ru%2F%2Fsociety%2F2018%2F6%2F13%2F921750.html&d=1>). В 1958 г. Р. Шебли опубликовал рассказ «Страж-птица», предсказав создание самообучающихся летающих роботов, с помощью которых люди будущего пытались предотвращать убийства, а когда те в процессе самообучения расширили понятие «убийство» (и стали пресекать рыбную ловлю, уничтожение насекомых, хирургические операции и даже выключение зажигания у машины и т.п.), для борьбы с ними пришлось создать Ястребов — тоже самообучающихся БПЛА, пришедших к выводу, что можно убивать и других существ. Результатом стал крах человеческой цивилизации (см. подробнее: Овчаров А. В., Козлов А. В. Применение смертоносных автономных систем вооружения требует уголовно-правовой регламентации // Военное право. № 5 (57). 2019. С. 179).

³ Впервые БПЛА были применены исламистами в Сирии и Ираке осенью 2016 г. В боевых действиях в Мосуле в Ираке боевики применяли БВС чуть ли не ежедневно, иногда десятками. (Борисов П. Российскую базу Хмеймим атаквали беспилотники //

<https://meduza.io/feature/2018/01/09/rossiyskuyu-bazu-hmeymim-atakovali-bespilotniki-otkuda-u-siriyskih-boevikov-drony>)

⁴ В январе 2018 г. была отражена самая массированная атака (31 БПЛА) на российскую авиабаза Хмеймим и пункт материально-технического обеспечения ВМФ в Тартусе.

⁵ По сообщениям СМИ с 2017 г. во всех военных округах, на базах в Киргизии и Таджикистане стали создаваться мобильные группы по борьбе с беспилотниками. Только в западных регионах России уже действует более 20 таких формирований

⁶ Так, например, в Северной Осетии маневры прошли с применением комплексов РЭБ «Красуха» и «Мурманск-БН». В Ростовской области военнослужащие задействовали новейшую станцию РБ-301Б «Борисоглебск-2», а в Волгоградской области спецподразделения создали радиоэлектронный купол и искаженное навигационное поле. Отрабатываются задачи поражения БВС огнем из стрелкового оружия.

⁷ Принят на вооружение комплекс радиоэлектронной борьбы «Силок-02», который специализируется на борьбе с БПЛА, задачи борьбы с БВС учитывается и при модернизации ЗРК «Панцирь-С1». Концерн «Калашников» разработал радиоэлектронное ружье REX-1, а Концерн «Автоматика» — целую линейку средств борьбы с БВС (ружье «Пищаль», многофункциональный мобильный комплекс «Сапсан» и стационарную систему «Таран»).

⁸ Закуваев А. «Нелетальное противодействие»: как Россия совершенствует методы борьбы с БПЛА //

учебных боях, все больше нарастают угрозы противоправного применения БПЛА в мирном воздушном пространстве.

С января 2018 г. проблемой борьбы с БВС активно занялось командование Росгвардии, приступив совместно с Минобороны России и ФСО России поиском «универсального решения, способного распознавать и эффективно противодействовать беспилотникам любого типа»¹.

Как заявил генерал армии С. Смирнов², российские и иностранные спецслужбы фиксируют нарастание угрозы применения террористами БПЛА. А наибольшую опасность при этом представляют угрозы совершения терактов путём размещения на них самодельных взрывных устройств либо распыления с их помощью отравляющих веществ³. Да и обычные гражданские БВС с учетом достигаемых ими скоростей, массы, становятся все более опасными для окружающих. А в США в открытой продаже уже появились и гражданские БВС, оборудованные огнемётными системами⁴ «для борьбы с осами».

Анализ современной ситуации, в том числе международный опыт, свидетельствуют об активном использовании БВС в качестве угроз функционирования критически важных объектов, средств доставки взрывных устройств и легковесного оружия, распыления отравляющих веществ в местах массового пребывания людей, распространения наркотиков, контрабанды, для передачи

информации и запрещенных объектов лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы, и в иных противоправных целях⁵.

При этом специалистами отмечается лавинообразное распространение БВС в быту, обусловленное увеличением их доступности, популярности (фото-видеосъемка, новые виды спорта), уменьшением их стоимости, размеров, развитием функциональности. Только в прошлом году в России было приобретено 160 тыс. БВС⁶. По прогнозам специалистов, к 2035 г. в воздушном пространстве Российской Федерации постоянно будут находиться 100 тыс. БПЛА⁷.

Многочисленные случаи опасного использования БВС уже зафиксированы в России и за рубежом. Так, например, 24 марта 2017 г. над Пермским пороховым заводом отмечен несанкционированный полет БВС на высоте 500 м; 5 мая 2017 г. над центром г. Красноярск — несанкционированный полет на высоте 70 м группы БВС (около 20 квадрокоптеров); 9 мая 2017 г. в г. Хабаровске было запущено БВС, которое несанкционированно приблизилось к группе самолетов, выполнявших демонстрационный полет в рамках торжественных мероприятий, посвященных празднованию Дня Победы⁸. 19 декабря 2018 г. аэропорт Гатвик в Лондоне был блокирован на двое суток из-за БВС (пострадали 120 тыс. человек)⁹, в 2016 г. из-за БПЛА был временно закрыт

https://vpk.name/news/226111_neletalnoe_protivodeistvie_kak_rossiya_sovershenstvuet_metodyi_borbyi_s_bppla.html

¹ Завкасин А. "Нелетальное противодействие": как Россия совершенствует методы борьбы с БПЛА // https://vpk.name/news/226111_neletalnoe_protivodeistvie_kak_rossiya_sovershenstvuet_metodyi_borbyi_s_bppla.html

² Первый заместитель директора ФСБ России.

³ В ФСБ заявили о росте угрозы применения террористами дронов // <https://ru.rt.com/eb5u>.

⁴ Легкий (1,8 кг) и компактный огнемёт, который можно прикрепить практически к любому БПЛА. Объем резервуара для горючего вещества составляет 3,78 литров, чего хватает на 1,5 минуты непрерывной подачи огня на дальность до 7,5 метров. (⁴ #видео | В США начали продавать огнемёт для дронов // <https://hi-news.ru/technology/video-v-ssha-nachali-prodat-ognemet-dlya-dronov.html>).

⁵ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (законопроект № 636681-7 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части предотвращения использования беспилотных воздушных судов в противоправных целях)) // https://sozd.duma.gov.ru/bill/636681-7?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews

⁶ <https://rg.ru/2019/09/11/ispolzovanie-dronov-otreguliruiut-dlia-zashchity-grazhdan.html>

⁷ Пояснительная записка к законопроекту № 636681-7.

⁸ Там же.

⁹ Законодательство Великобритании запрещает запускать БВС ближе одного километра от аэропортов под угрозой уголовной ответственности до пяти лет лишения свободы.

аэропорт в Дубае¹. В апреле 2018 г. Силы безопасности Саудовской Аравии сбивли БВС над королевским дворцом в столичном районе Эль-Хазама².

17 августа 2019 г. хуситские повстанцы из йеменского шиитского движения "Ансар Алла" десятью БПЛА со взрывчаткой атаковали крупнейшее в стране нефтяное месторождение и НПЗ «Шейба» национальной компании Saudi Aramco на востоке Саудовской Аравии³. А уже 14 сентября 2019 г. совершена атака группы БВС на крупнейший в мире нефтеперерабатывающий завод Абкайк и на второе по величине нефтяное месторождение страны — Хурайс, этой же компании. В результате производство и экспорт нефти сократилось на 5 млн. баррелей в день, что составляет почти половину объема нефтяной добычи Саудовской Аравии⁴ и около 6 % в мире, что вызвало острейшую панику на мировых биржах, резкий скачок мировых цен на нефть, угрозу нанесения удара по Ирану со стороны США⁵. Таким образом, атака БВС приобрела геополитическое значение.

4 августа 2018 г. БПЛА были использованы для попытки государственного переворота путем покушения на президента Венесуэлы. Во время парада в Каракасе к трибуне, где он находился, были направлены два БВС, снаряженные взрывчаткой С4 (около килограмма каждый)⁶. Почетной президентской гвардии удалось их дезориентировать с помощью технических средств и «индивидуального сигнального оборудования». В результате взрыва ранения получили семеро гвардейцев, но президент не пострадал.

В США в августе 2017 г. военным разрешили сбивать БПЛА, если они появляются

около спецобъектов. Пресс-секретарь Пентагона Джефф Дэвис заявил, что военное ведомство, имея «право на самооборону», разработало новые правила в связи с распространением такого рода техники на коммерческом рынке. При этом несанкционированным считается любое применение UAS (беспилотных летательных систем), нарушающее правила, установленные Федеральным авиационным управлением США⁷.

В нашей стране использование БВС сейчас регулируется в основном подзаконными актами. Так, в Москве в пределах МКАД использование БВС (включая авиамодели) полностью запрещено с 2016 г., но не законом, а приказом Минтранса России⁸.

Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту № 636681-7, отраслевые законы, регламентирующие правовые основы деятельности органов государственной охраны, Росгвардии, МВД России и ФСБ России, не содержат положений, определяющих полномочия этих органов по предупреждению и пресечению несанкционированного использования БВС, в частности, путем временного ограничения или запрещения нахождения БВС в отдельных зонах воздушного пространства, уничтожения и повреждения таких БВС, подавления или преобразования сигналов дистанционного управления ими, задержания и доставления в органы внутренних дел внешних пилотов этих БВС, обнаружения и изъятия всех или отдельных элементов беспилотной авиационной системы. В результате этого применение подобных мер безопасности зачастую влечет за собой предъявление к органам власти гражданских исков о возмещении причиненного

¹ Бакланов А. Аэропорт Гатвик в Лондоне не работал двое суток из-за дронов. Пострадали 120 тыс. человек //

<https://meduza.io/feature/2018/12/21/aeroport-gatvik-v-londone-ne-rabotal-dvloe-sutok-iz-za-dronov-postradali-120-tysyach-chelovek>

² Саудовская полиция сбивла беспилотник над королевским дворцом // <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3009796>.

³ Хуситы заявили об атаке на НПЗ и месторождение в Саудовской Аравии // <https://ria.ru/20190817/1557595482.html>

⁴ Хартман К. Производство и экспорт нефти Саудовской Аравии пострадали из-за атак беспилотников //

https://www.gazeta.ru/business/news/2019/09/14/n_13464019.shtml

⁵ https://www.gazeta.ru/business/2019/09/16/12653203.shtml?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews.

⁶ В Венесуэле рассказали подробности атаки дрона на Мадуро // <https://ria.ru/20180806/1525982346.html>.

⁷ Белых А. В США военным разрешили сбивать беспилотные летательные аппараты // <https://newsrussia.media/policy/9594-v-ssha-voennym-razreshili-sbivat-besplotnye-letatelnye-apparaty.html>.

⁸ Приказ Минтранса России от 17 декабря 2018 г. № 451 «Об установлении запретных зон».

ущерба. Возникают и иные проблемы при пресечении несанкционированных полетов БВС в ходе обеспечения безопасности, например, массовых мероприятий. Так 19 августа 2019 г. в СК России подано заявление с просьбой «проверить сотрудников авиаотряда Росгвардии на нарушение статьи УК РФ 286, часть 3 (превышение должностных полномочий с использованием специальных средств)»¹ в связи с пресечением полета и изъятием БВС, используемого для фото-видеосъемки без соответствующего разрешения во время митинга на проспекте Сахарова 10 августа 2019 г.

В 2018 г. корреспондент RostovGazeta, снимающий с использованием БВС репетицию военного парада в городе Ростове-на-Дону, был задержан военнослужащими, которые (с его слов) «заявили о незаконности съемки с квадрокоптера, при этом не смогли назвать пункты законодательства, которые были нарушены. Они привлекли сотрудников полиции и ФСБ, но те разъяснили военным, что они не правы»².

В целях решения указанных проблем разработан законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», призванный определить соответствующие полномочия ФСБ России, МВД России, Росгвардии и ФСО России.

В частности, органы федеральной службы безопасности³ предлагается наделить правом временно ограничивать или запрещать нахождение БВС в отдельных зонах воздушного пространства в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, проведения неотложных следственных действий, оперативно-розыскных и антитеррористических мероприятий с незамедлительным уведомлением об этом Росавиации, а также пресекать несанкционированное нахождение БВС в воздушном пространстве,

в том числе посредством уничтожения и повреждения таких БВС, подавления или преобразования сигналов дистанционного управления ими, обнаружения и изъятия всех или отдельных элементов беспилотной авиационной системы».

Органы госохраны⁴ предлагается наделить правом «временно ограничивать или запрещать нахождение БВС в отдельных зонах воздушного пространства в целях обеспечения безопасности объектов госохраны и защиты охраняемых объектов с незамедлительным уведомлением об этом Росавиации, а также пресекать несанкционированное нахождение БВС в воздушном пространстве над охраняемыми объектами, зонами охраняемых объектов, трассами проезда (передвижения) объектов госохраны, в том числе посредством уничтожения и повреждения таких БВС, подавления или преобразования сигналов дистанционного управления ими, обнаружения и изъятия всех или отдельных элементов беспилотной авиационной системы, в том числе расположенных за пределами границ охраняемых объектов, зон охраняемых объектов, трасс проезда (передвижения) объектов госохраны. Сотрудников органов госохраны предложено наделить правом применять состоящие на вооружении органов госохраны спецсредства в случае необходимости пресечь движение (перемещение) транспортного средства или иного объекта, создающего угрозу безопасности объектов государственной охраны или охраняемых объектов, а оружие — в случае необходимости остановить транспортное средство путем его повреждения, если водитель создает реальную угрозу безопасности объектов государственной охраны либо возникает опасность для жизни или здоровья граждан; в случае необходимости пресечь движение (перемещение) транспортного средства или иного объекта путем его повреждения, если указанное транспортное средство или объект

¹ <https://meduza.io/feature/2019/08/23/na-mitinge-v-moskve-siloviki-sbili-dron-elektronnoy-pushkoy-i-zabrali-ego-gde-teper-dron-neyasno>.

² Военные на Дону будут сбивать из огнестрельного оружия беспилотники // <https://rostovgazeta.ru/news/society/05-05-2018/voennye-na-donu-budut-sbivat-iz-ognestrelnoy-oruzhiya-besplotniki>.

³ Ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» дополнена пунктом «з.3».

⁴ Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» — статью 15 предложено дополнить подпунктом 10.4.

создает угрозу безопасности объектов государственной охраны и охраняемых объектов либо возникает опасность для жизни или здоровья граждан.

Полицию предлагается наделить правом¹ временно ограничивать или запрещать нахождение БВС в воздушном пространстве над местом проведения публичного (массового) мероприятия (далее — ПММ) и прилегающей к нему территории в период проведения ПММ путем направления соответствующего представления (уведомления) в Росавиацию, и (или) сообщения об этом организатору ПММ, а также пресекать несанкционированное нахождение БВС в воздушном пространстве, в том числе посредством уничтожения и повреждения таких БВС, подавления или преобразования сигналов дистанционного управления ими, доставлять в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании лиц, осуществляющих (осуществлявших) внешнее управление несанкционированным полетом БВС, изымать все или отдельные элементы беспилотной авиационной системы.

Сотрудников полиции предложено наделить правом лично или в составе подразделения (группы) применять спецсредства для пресечения несанкционированного нахождения БВС в воздушном пространстве² над местом проведения публичного (массового) мероприятия и прилегающей к нему территории в период проведения ПММ, в том числе посредством уничтожения и повреждения таких БВС, подавления или преобразования сигналов дистанционного управления ими», а также огнестрельное оружие для пресечения несанкционированного нахождения БВС

в воздушном пространстве над местом проведения ПММ и прилегающей к нему территории в период проведения ПММ, если иными средствами прекратить их несанкционированное нахождение в воздушном пространстве не представляется возможным.

Войска национальной гвардии предлагается наделить полномочиями³ временно ограничивать или запрещать нахождение БВС в отдельных зонах воздушного пространства над местами выполнения войсками национальной гвардии служебно-боевых задач с незамедлительным уведомлением об этом Росавиации, а также пресекать несанкционированное нахождение БВС в отдельных зонах воздушного пространства над местами выполнения войсками национальной гвардии служебно-боевых задач, в том числе посредством уничтожения или повреждения таких БВС, подавления или преобразования сигналов дистанционного управления ими, задержания и доставления в органы внутренних дел лиц, осуществляющих (осуществлявших) внешнее управление несанкционированным полетом БВС⁴, обнаружения и изъятия всех или отдельных элементов беспилотной авиационной системы.

Законопроектом предусмотрено наделить военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии правом лично или в составе подразделения (группы) применять

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» — ч. 1 ст. 13 (права полиции) предложено дополнить пунктом 40.

² Ч. 2 ст. 21, определяющую перечень специальных средств, предложено дополнить пунктом: «15) специальные технические средства противодействия БВС — в случаях, предусмотренных пунктом 12 части 1 настоящей статьи».

³ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской

Федерации» — ч. 1 ст. 9 (Общие полномочия войск национальной гвардии) предложено дополнить пунктом 33.

⁴ Для этого военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии планируется наделить правом задерживать таких лиц до передачи в полицию (ч. 1 ст. 10 (Задержание) предложено дополнить пунктом 8 соответствующего содержания).

специальные средства¹, а также оружие², боевую и специальную технику, состоящую на вооружении войск национальной гвардии³.

Соответствующие изменения⁴ предлагаются внести и в ВК РФ.

В целом предлагаемые изменения, несомненно, позволят, в определенной степени, решить целый ряд проблем, возникающих в сфере правового обеспечения борьбы с БВС.

Следует отметить и то, что в целях совершенствования правового обеспечения борьбы с неправомерным использованием БВС уже принимаются соответствующие меры. В частности, внесены изменения в КоАП России⁵, направленные, в т.ч. на усиление (до 10 раз) административной ответственности за неправомерное использование БВС. В частности, нарушение правил использования воздушного пространства лицами, не наделенными в установленном порядке правом на осуществление деятельности по использованию воздушного пространства, если это действие не содержит уголовно наказуемого⁶ деяния, — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 30 000 до 50 000 руб.; на должностных лиц — от 50 000 до 100 000 руб.; на юридических лиц — от 300 000 до 500 000 руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Принятым недавно постановлением Правительства Российской Федерации⁷

утверждены Правила учета беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,25 до 30 кг. Владелец БВС подает заявление о постановке на учет в Росавиацию в течение 10 дней с даты его приобретения или ввоза. Если БВС было изготовлено самостоятельно, то — до начала его использования.

Согласно п. 8 Правил учета, для постановки БВС на учет его владелец представляет в Росавиацию заявление о постановке БВС на учет с приложением фотографии этого БВС, содержащее, в т.ч. следующие сведения:

а) информация о БВС и его технических характеристиках: тип БВС (наименование, присвоенное изготовителем); серийный (идентификационный) номер БВС (при наличии); количество установленных на БВС двигателей и их вид (электрический двигатель, газотурбинный двигатель, двигатель внутреннего сгорания); максимальная взлетная масса БВС;

б) информация об изготовителе БВС⁸;

в) сведения о владельце БВС: номер телефона (телефакса), адрес электронной почты.

Согласно п. 11 Правил учета, указанная информация используется при автоматизированном формировании учетной записи о БВС, представляющей собой хранимую в си-

¹ Для пресечения несанкционированного нахождения БВС в отдельных зонах воздушного пространства над местами выполнения войсками национальной гвардии служебно-боевых задач, обнаружения, подавления или преобразования сигналов дистанционного управления ими, обнаружения, уничтожения и изъятия элементов беспилотной авиационной системы (в ст. 20 (Применение специальных средств) ч. 1 предложено дополнить пунктом 12).

² Для пресечения несанкционированного нахождения БВС в отдельных зонах воздушного пространства над местами несения войсками национальной гвардии боевой службы, территориями (акваториями) охраняемых ими объектов (дополняется пункт 6 части 1 статьи 21 (Применение оружия)).

³ Для пресечения несанкционированного нахождения беспилотных воздушных судов в отдельных зонах воздушного пространства над местами выполнения войсками национальной гвардии служебно-боевых задач, обнаружения, подавления или преобразования сигналов дистанционного управления ими, обнаруже-

ния, уничтожения или повреждения элементов беспилотной авиационной системы (ч. 1 ст. 22 (Применение боевой и специальной техники) предложено дополнить пунктом 8 соответствующего содержания).

⁴ В части расширения круга государственных органов, уполномоченных осуществлять контроль за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства.

⁵ Ст. 11.4 КоАП (Нарушение правил использования воздушного пространства).

⁶ Ст. 271.1 УК РФ (Нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации).

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 мая 2019 г. № 658 «Об утверждении Правил учета беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,25 килограмма до 30 килограммов, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации».

⁸ Для юридического лица — наименование; для индивидуального предпринимателя или физического лица, самостоятельно изготовившего беспилотное воздушное судно, — фамилия, имя, отчество (при наличии).

стеме учета данных о беспилотных воздушных судах совокупность сведений о БВС и его владельце.

Для определения того, насколько введенные меры адекватны характеру угроз, для рассмотрения перспектив развития правового регулирования полетов БВС, рассмотрим зарубежный опыт, в котором можно условно выделить два основных подхода.

Либеральный подход (например, Австралия, Армения, Германия, Греция, Канада, Сингапур, Франция)¹ состоит в том, что не требуется регистрация используемых в личных целях БВС весом менее 250 грамм (1 кг в Ирландии, 2 кг в Австралии и Таиланде, 5 кг в Грузии, 7 кг в Сингапуре и Китае, 20 кг в Австрии и Чехии). Необходимость получать разрешение на полет также обычно зависит от массы БВС (от 250 г в Грузии).

Но при этом полеты любых БВС запрещены вблизи аэродромов (в Греции — ближе 3 км, в Грузии — ближе 6 км, в Австралии на расстояние менее 5,5 км, включая посадочные полосы и вертолетные площадки), военных баз, электростанций и других стратегических объектов (Армения), больниц и полицейских участков (в Австралии), правительственных зданий (в Италии), над городами и поселками, над скоплениями людей², приближаться к транспорту (включая водный), зданиям³ и чужой частной собственности (ближе 50 м в Италии, 30 м в Таиланде), включая пляжи, чужие участки, парки (общественные сооружения и памятники в Греции, дороги в

ЮАР) и т.п. без соответствующего разрешения. В Грузии правила особо запрещают приближаться к государственной границе. Летать можно только днем и в хорошую погоду в зоне видимости оператора и не выше определенной высоты (до 123 м в Австралии, 122 м в Грузии, Греции, Великобритании, до 90 м в Таиланде). Обычно запрещается с помощью БВС вторгаться в личную жизнь (производить фото- и видеосъемку). Обычно запрещена фото-видеосъемка вблизи аэропортов (в Италии в радиусе 8 км от них). В Греции детально определено, какие объекты можно снимать бесплатно, а какие — за плату.

В ряде стран более жесткие ограничения установлены для коммерческого использования БВС (вне зависимости от веса), владельцам которых обычно требуется получать специальные разрешения (лицензию), например, в Австралии, Великобритании, Италии, Сингапуре, ЮАР⁴.

Кроме того, например, в Грузии правила особо оговаривают запреты на транспортировку людей и грузов с помощью БВС, управлять несколькими БВС одновременно.

Разрешенная максимальная скорость БВС может устанавливаться в зависимости от массы (в Грузии для БВС от 25 кг — до 54 км час).

Статус пилота и сертификат требуется получать для управления БВС массой более 150 кг в Грузии, 116 кг — в Китае.

При этом отмечается тенденция ужесточения правил использования БВС⁵ в

¹ См. подробнее: Правила ввоза и пилотирования дронов в различных странах // https://4vision.ru/national_rules.

² В т.ч. не ближе 150 м от мест проведения различных развлекательных и спортивных мероприятий (в Великобритании).

³ В Чехии БВС весом 7—20 кг можно запускать только на расстоянии не меньше 150 м от зданий и людей.

⁴ В ЮАР не требуется лицензия для использования БВС в личных целях в радиусе 500 м от нахождения оператора и не приближаясь к зданиям или дорогам менее чем 50 м. В иных случаях требуется регистрация и лицензия (RPA), которая дается на 2 года лицам не моложе 18 лет, прошедшим медицинское освидетельствование, сдавшим экзамены по пилотированию, теста на знание английского языка. Обязательно ведение пилотного журнала, отмечая подробно все рейсы.

Запрещены FPV-полеты («режим полетов от первого лица») и вся аппаратура для этого. Нарушение грозит длительным тюремным сроком.

⁵ По мнению специалистов, либеральное правовое регулирование использования БПЛА в личных и коммерческих целях создаёт угрозу безопасности полётов и даёт обширные возможности для нарушения права на невмешательство в частную жизнь (Ravich, Timothy. A Comparative Global Analysis of Drone Laws: Best Practices and Policies / Т. Ravich // The Future of Drones Use /// Information Technology and Law Series – Hague: T.M.C. Asser Press, 2016, Vol. 27 (Цит. по: Балканов И. В., Старцун В. Н. Сравнительно-правовой анализ норм права, регулирующих применение БПЛА // Вестник военного права. 2017. № 2. С. 79—80).

связи с террористическими угрозами (например, в США), случаями причинения вреда авиации и физическим лицам. Так, например, в Великобритании в июле 2017 г. (после инцидента с БПЛА, чуть не врезавшимся в пассажирский самолет) вступили в силу поправки к существовавшему с 2014 г. законодательству о БВС. И если ранее регистрации и лицензирования БПЛА весом менее 20 кг не требовалось, то теперь подлежат регистрации все БВС массой более 250 г, а пилоты обязаны не только знать правила безопасного пилотирования, но и эксплуатировать только БВС, которые с точки зрения безопасности соответствуют британскому законодательству.

В Объединенных Арабских Эмиратах ранее весьма либеральные правила использования БВС с 1 мая 2017 г. также ужесточились — теперь необходимо регистрировать все БПЛА, маркировать их, запрещено размещать фото- и видеоаппаратуру на борту и снимать любые объекты. Все зарегистрированные БВС теперь отслеживаются специальной системой *sky commander*. Кроме того, в каждом из эмиратов установлены местные нормы и разрешения на полеты придется получать у региональных властей.

Более строгий подход (например, в Белоруссии, США, Вьетнам, Индонезии, Филиппинах, Узбекистане)¹ предусматривает детальное регулирование правил использования БВС и значительные ограничения.

В Белоруссии 28 августа 2016 г. вступили в силу «Правила использования авиамodelей» и с сентября 2017 г. управлять БВС разрешили только членам "Белорусской федерации беспилотной авиации". Правила установили понятие зон, где запрещено пилотирование любых летательных аппаратов без разрешения соответствующих государственных структур². Особые требования предъявляются к воздушным фото-видео

съемкам, для производства которых нужно за 3—4 дня подать заявку в Минобороны, а также получить разрешение от "Белавиации". Весь отснятый материал должен быть показан представителям Минобороны. Незаконное управление БВС наказывается его конфискацией и штрафом.

Во Вьетнаме полностью запрещен ввоз и вывоз БВС. Всеми вопросами пилотирования занимается Минобороны.

В Индонезии и Филиппинах все владельцы БВС обязаны их регистрировать и иметь сертификат на пилотирование, который выдается только после обучения. Перед полетом БВС (не менее чем за 7 дней в Индонезии) подается заявка с указанием цели полета. Нарушение закона наказывается значительными штрафами.

В Узбекистане до 2016 г. ввоз в страну БВС и их полеты были запрещены (в связи с террористическими угрозами). В августе 2016 г. были внесены изменения в Положение о порядке эксплуатации беспилотных летательных аппаратов в гражданской и государственной авиации Республики Узбекистан. Но позже в стране требования были смягчены для БВС массой менее 250 грамм — им не требуется регистрация. Остальные БВС подлежат регистрации и все их полеты осуществляются только с разрешения.

В США обязательной регистрации подлежат все БВС. Процедура весьма простая (на сайте FAA (Federal Aviation Administration) и дешевая (стоит всего 5 долларов), но штраф за отказ или уклонение от регистрации составит 27 000 долларов³. С мая 2019 г., когда изменились правила использования воздушного пространства США, получить разрешение можно прямо со своего смартфона в специальном приложении *UASidekick*. Для этого нужно подать заявку, найдя место для полетов, используя размещенную в приложении карту воздушного пространства с отметками, где, до какой

¹ См. подробнее: Правила ввоза и пилотирования коптеров в различных странах // https://4vision.ru/national_rules.

² Информация о конкретном перечне таких зон предоставляется в Минобороны и Министерстве транспорта и коммуникаций.

³ Международный опыт регулирования // <https://4vision.ru/gosregistratsiya>.

высоты над уровнем моря можно взлетать¹. Вместе с запросом необходимо предоставить идентифицирующую информацию², после чего направивший запрос получает ответ³.

С учетом этого опыта, представляется целесообразным создания подобной системы и у нас, когда владелец БВС его регистрирует при покупке (ввозе, создании), а перед запуском просто получает разрешение на полет, выбрав на своем смартфоне соответствующий район (маршрут). При этом любой полет незарегистрированного БВС или зарегистрированного, но вне заявленного и разрешенного района полета, будет квалифицироваться как правонарушение, подлежащее пресечению любыми средствами, а владелец БВС — нарушитель — привлечению к соответствующей ответственности.

Такой подход представляется более удобным и для уполномоченных органов и для граждан (на электронной карте может быть целесообразнее указывать не все запрещенные для полетов (в т.ч. временно) районы, а, наоборот — разрешенные, которые сразу будет видны владельцу БВС на экране смартфона для выбора района планируемого полета).

Интересен опыт Австрии, где все воздушное пространство для пилотирования делится на зоны четырех типов. БВС без лицензии на право управления могут запускаться

их только вдали от городов на открытых пространствах (т.е. в 3—4 зонах)⁴. В качестве перспективного направления дальнейшего совершенствования правил использования БВС может рассматриваться программирование БПЛА в целях автоматического ограничения их полетов вблизи запретных зон⁵. Такая функция уже имеется у некоторых моделей БВС.

Учитывая тенденции массовости распространения БВС, уменьшения их стоимости, повышение функциональности, представляется целесообразным рассмотреть необходимость дальнейшего совершенствования подходов к их регистрации. В частности, БВС, выходящие за рамки, установленные Правилами учета (например, массой менее 250 грамм), способные перемещаться со скоростью свыше 130 км/час, могут представлять угрозу для граждан (особенно при их массовом применении, например, в ходе публичного (массового) мероприятия), а наличие в них фото-видео камер легко превращает их в средство разведки⁶ и даже в орудие преступления⁷. В связи с этим в перспективе может возникнуть вопрос о том, не будет ли более правильным ввести регистрацию и идентификацию любых БВС⁸, уточнить порядок их ввоза на территорию Российской Федерации

¹ На некоторых высотах достаточно просто зарегистрироваться.

² Большая часть идентифицирующей информации вводится при первой настройке приложения, а при следующих запросах автоматически копируется.

³ Источник: Как летают в США? Опыт регистрации БПЛА в США через приложение UASidekick // <https://profpv.ru/kak-leta-yut-v-ssha-opyt-registracii-bpla/>.

⁴ Правила ввоза и пилотирования коптеров в различных странах // https://4vision.ru/national_rules.

⁵ В этом отношении заслуживает внимания опыт Великобритании (Правила ввоза и пилотирования коптеров в различных странах // https://4vision.ru/national_rules). Специалисты предлагают установить, чтобы БВС класса «микро», приобретаемые гражданами имели программное ограничение максимальной высоты полета менее 100 метров (Горелов В. И., Ковылов О. В. Совершенствование воздушного законодательства в интересах применения беспилотных авиационных систем и пилотируемой авиации // Доклады и статьи ежегодной научно-практической конференции «Перспективы развития и

применения комплексов с беспилотными летательными аппаратами», г. Коломна, 2016. С. 57—63).

⁶ Система PD-100 Black Hornet (принятая на вооружение НАТО) позволяет напрямую транслировать данные с камер миниатюрных разведывательных БПЛА массой менее 20 гр., в оружейные комплексы на расстоянии до 3 км, (НАТО завершило создание «Чёрного шершня» // <https://expert.ru/2019/09/13/nato-za-vershilo-sozdanie-chyornogo-shershnya/>).

⁷ Уже отмечены случаи использования БВС преступниками для ограбления квартир (<http://dengi.ua/business/301733-V-kostjumah-i-s-kvadrokopterami-kak-domushniki-grabjat-kvartiry-na-Novyj-god>).

⁸ Специалистами, в частности, предлагалось установить, что все БВС должны регистрироваться при продаже, храниться в соответствии с определенными правилами и использоваться совершеннолетними гражданами, БВС всех классов, включая микро (до 1 кг), должны иметь индивидуальные опознавательные (идентификационные) знаки (номера) и проблесковые аэронавигационные огни (средства, повышающие их заметность) (Горелов В. И., Ковылов О. В. Указ. соч.).

(по аналогии с оружием¹). При этом, учитывая, что речь идет об обеспечении безопасности личности, общества и государства, предотвращении возможного вреда большого количества граждан, целесообразно установить размеры штрафов, сопоставимые со штрафами в США².

Как вполне обоснованно отмечает О. В. Ковылов, «защититься от БВС террористов, шпионов и контрабандистов после старта сейчас практически невозможно, а поэтому основной акцент борьбы с этой угрозой должен быть сделан на предотвращении несанкционированного применения БВС»³. В этих целях, с учетом зарубежного опыта, целесообразно установить:

1) обязательную регистрацию и идентификацию (в т.ч. электронную дистанционную) всех БПЛА;

2) обязательное программирование БВС, используемых в личных целях, предусмотрев автоматическое ограничение высоты полета, предотвращение полетов в запретных зонах;

3) существенные штрафы и конфискацию БВС за нарушение правил регистрации и использования (возможно уголовную ответственность в особых случаях (КТО, военное время);

4) упрощение и ускорение (с использованием современных информационных технологий) процедур регистрации и получение разрешения на полеты.

Зарубежный опыт представляется интересным и с точки зрения прогнозирования угроз неправомерного применения БВС над военными объектами.

Осознавая угрозы возможного применения БВС в противоправных целях в условиях «мирного времени», во многих странах принимаются меры правового обеспечения борьбы с ними. Так, например, Латвийский Сейм еще в июне 2016 г. в окончательном чтении утвердил поправки к закону «Об авиации», наделив национальные вооруженные силы (НВС) правом принудительно сажать или уничтожать с помощью спецсредств или огнестрельного оружия «гражданские» БВС в случае их несанкционированного полета над военными объектами или запретными зонами, над территориями, временно используемыми для нужд НВС, или уполномоченное им лицо могут принять решение о принудительной посадке или уничтожении беспилотного летательного аппарата. Кроме того, Сейм указав, что БПЛА создают угрозу для аэродромов и авиационных полигонов, создают риск неконтролируемой разведывательной деятельности, дал задание правительству разработать законопроект, описывающий и другие случаи, в которых в срочном порядке можно прервать полет БВС (например, в местах массового скопления людей или общественно значимых событий)⁴.

Высший административный суд Швеции в 2016 г. на законодательном уровне запретил использование БПЛА, оснащенных оборудованием для фото- и видеосъемки (они по сути признаны камерами наблюдения), кроме случаев их использования для предотвращения преступлений или несчастных случаев на основании специального разрешения. А в 2018 г. было подготовлено предложение правительству разрешить вооруженным силам Швеции сбивать неизвестные

¹ Специалистами уже в 2016 г. предлагалось строгое ограничение доступа к БВС с большой массой полезной нагрузки, включая те же правила, что и для огнестрельного оружия. Учитывая то, что вес полезной нагрузки может составлять примерно 10—30 % общей массы БВС, основную угрозу на настоящий момент могут представлять БПЛА весом от 3 до 20 кг (Ковылов О. В. Противодействие применению беспилотных воздушных судов в противоправных целях // Доклады и статьи ежегодной научно-практической конференции «Перспективы развития и применения комплексов с беспилотными летательными аппаратами». Коломна, 2016. С. 132).

² Где стоимость БВС аналогична, а штраф за отказ или уклонение от регистрации составляет 27 000 долларов (Международный опыт регулирования // <https://4vision.ru/gosregistratsiya>).

³ Ковылов О. В. Указ. соч. С. 134.

⁴ Военным разрешили принудительно сажать и сбивать беспилотники <https://rus.lsm.lv/statja/novosti/obschestvo/voennim-razreshili-prinuditelno-sazhat-i-sbivat-besplotniki.a186900/>

БВС, летающие над военными объектами или безопасными районами, так как они «могут быть оснащены камерами для шпионажа или даже оружием для атаки»¹.

В начале июля 2017 г. латвийское правительство ввело запрет на приближение БВС к военным объектам ближе чем на 50 метров, а уже 19.07.2017 в Риге задержали российского гражданина, который запустил БВС рядом со зданием Минобороны Латвии².

28 апреля 2017 г. пресс-служба Генштаба ВСУ заявила, что около 11:40 над административно-хозяйственной территорией одной из воинских частей Украины был обнаружен БПЛА, который был сбит суточным нарядом огнем стрелкового оружия. Были задержаны три человека, управлявших БВС. Их передали представителям Национальной полиции. 8 ноября 2018 г. еще возле одной из воинских частей в городе Бахмут сбили БПЛА, военнослужащие задержали мужчину, управлявшего им, и провели обыск автомобиля, в результате чего были выявлены еще два БВС, устройства управления и ноутбук. Задержанного передали СБУ. В Минобороны Украины заявили, что любые БПЛА над воинскими частями и расположениями воинских подразделений, а также над базами, складами и арсеналами или на подлете к ним будут сбиваться без предупреждения, причастные к таким инцидентам лица — задерживаться и привлекаться к ответственности согласно законодательству³.

В Казахстане 21 июля 2019 г. в 10:25 в городе Арыси «с использованием технических средств противодронного устройства путем перехвата сигнала управления дроном был предотвращен несанкционированный полет и съемки с беспилотного летательного аппарата. БПЛА был захвачен и позже возвращен владельцу. Факт несанкционированного полета беспилотного летательного аппарата зарегистрирован сотрудниками военной полиции. Материалы для дальнейшего

разбирательства переданы в Комитет гражданской авиации МИИР РК», — говорится в сообщении, опубликованном на официальном сайте Минобороны. Как отмечается, несанкционированный полет БПЛА (дрона) влечет административную ответственность, квалифицируется как нарушение порядка использования воздушного пространства и предусматривает штраф в размере от десяти до двадцати месячных расчетных показателей. «В этой связи, Министерство обороны напоминает о запрете полетов над территориями соединений и воинских частей, и недопустимости проведения несанкционированных съемок. Военные объекты оснащены средствами перехвата и уничтожения дронов»⁴.

Учитывая зарубежный опыт, представляется целесообразным уточнить порядок борьбы с БВС, совершающими неправомерные полеты над территорией воинских частей, иными военными объектами, включая действия личного состава караулов, нарядов по роте, иных суточных нарядов, военной полиции, включая порядок докладов об обнаруженных БВС, фиксации фактов правонарушения, правомочия по применению оружия и специальных средств, задержанию виновных лиц и их доставления в соответствующие органы, изъятия используемых ими БВС.

Заслуживает внимания зарубежный опыт, предусматривающий право военнослужащих уничтожать (в т.ч. огнем стрелкового оружия) любые БВС, совершающие несанкционированные полеты над военными и специальными объектами, либо пресекать их полеты иными способами и средствами, с обязательным изъятием и конфискацией БВС.

Все более широкая практика привлечения войсковых зенитных подразделений к обеспечению безопасности международных

¹ Асхатов Д. Шведским военным разрешат сбивать беспилотники // <https://www.komprouda.eu/daily/26816.7/3851888/>

² Гражданина России в Риге передали военной полиции за беспилотник // https://tsargrad.tv/news/zaderzhannogo-v-rige-operatora-besplotnika-iz-rossii-peredali-voennoj-policii_76373.

³ ВСУ сбили летавший над воинской частью беспилотник // <http://news.bigmir.net/ukraine/1865504-Vozle-odnoj-iz-voenchastej-sbili-besplotnik--pilot-rojman>.

⁴ Летающий над Арысью беспилотник перехватила военная полиция // https://www.inform.kz/ru/letayushiy-nad-arys-yu-besplotnik-perehvatila-voennaya-policiya_a3549694.

спортивных и иных массовых мероприятий¹ требует детальной регламентации полномочиях военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в сфере борьбы с БВС в условиях мирного времени (включая применение ракетно-артиллерийского вооружения).

Весьма актуальным становится и совершенствование правового регулирования пресечения несанкционированных полетов БВС через государственную границу Российской Федерации, над объектами пограничных органов и уточнение соответствующих правомочий пограничников в этой сфере.

Представляется целесообразным уточнение и правомочий сотрудников ФСИН по пресечению несанкционированных полетов БВС над территорией объектов ФСИН.

Но есть и другая сторона проблемы правового регулирования пресечения полетов БВС. Уже сегодня технические средства перехвата БВС широко представлены в свободной продаже. И если права сотрудников госорганов по пресечению неправомерных полетов БВС подлежат все более детальному

регулированию, то правомочия иных лиц по использованию указанных средств видимо только предстоит четко определить.

Библиография

1. Балканов, И. В. Сравнительно-правовой анализ норм права, регулирующих применение БПЛА / И. В. Балканов, В. Н. Старцун // Вестник военного права. — 2017. — № 2. — С. 79—80.

2. Горелов, В. И. Совершенствование воздушного законодательства в интересах применения беспилотных авиационных систем и пилотируемой авиации / В. И. Горелов, О. В. Ковылов // Доклады и статьи ежегодной научно-практической конференции «Перспективы развития и применения комплексов с беспилотными летательными аппаратами». — Коломна, 2016. — С. 57—63.

3. Ковылов, О. В. Противодействие применению беспилотных воздушных судов в противоправных целях / О. В. Ковылов // Доклады и статьи ежегодной научно-практической конференции «Перспективы развития и применения комплексов с беспилотными летательными аппаратами». — Коломна, 2016. — С. 128—133.

4. Овчаров, А. В. Применение смертоносных автономных систем вооружения требует уголовно-правовой регламентации / А. В. Овчаров, А. В. Козлов // Военное право. — 2019. — № 5 (57). — С. 179—187.

Legal regulation of the fight against unmanned aerial systems

© Baranekov V. V.,
Ph.D., Professor

Abstract: the article discusses the current and future threats to the security of individuals, society and the state associated with the use of unmanned aerial systems, the problems of legal regulation of suppression of unauthorized flights, studied foreign experience in solving such problems, justified the possible ways to solve them, considered the prospects of improving legislation in this area.

Keyword: Unmanned aerial vehicles, unmanned aerial systems, drones, problems of legal regulation of suppression of their unauthorized flights, functions of officials.

¹ Так, например, Великобритания в 2012 г. при проведении летней Олимпиады в Лондоне привлекла противоракетные ЗРК, которые размещались даже на крышах жилых зданий в восточной части Лондона. Безопасность олимпийской регаты, которая прохо-

дила к юго-западу от Лондона, помогли обеспечить корабли Королевских ВМС (Для защиты чемпионата мира по футболу Россия использует новейшее оружие // <https://www.mk.ru/politics/2018/03/19/dlya-zashhity-chempionata-mira-po-futbolu-rossiya-ispolzuet-noveyshee-oruzhie.html>).

Нормативно-правовые факторы эффективного финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации

© Осипенко С. В.,

доцент 25-й кафедры Военного университета

Аннотация. В статье представлена концепция экономического анализа нормативно-правовых актов как метода научных исследований, показана перспектива внедрения данного метода в процесс финансового обеспечения финансовыми органами Министерства обороны Российской Федерации. Особое внимание уделено вопросу реализации эффективного бюджетного процесса, ориентированного на результат, внедрению модели планирования расходов в непосредственной связи с достигаемыми результатами.

Ключевые слова: финансовое обеспечение, экономико-правовой анализ, планирование бюджета, эффективность, финансовое регулирование, модель российской экономики.

Мировая экономическая модель интегрированных международных отношений в сфере разработки, производства, реализации товаров и услуг способствует активному формированию нового научного направления — экономико-правовой анализ нормативно-правовых актов, позволяющий просчитывать финансовую перспективу вложенных средств, создавать правовые механизмы стимулирования как основных направлений развития, так и смежных.

Отечественная правовая система развивается в режиме перманентного реформирования, что обусловлено, прежде всего, объективными процессами развития государства, внутренними и внешними факторами модернизации и внедрения новых технологий. Динамичность свойственна современному государственному устройству, но существенным отличием российской модели является отсутствие преемственности, долгосрочного планирования, так как по-прежнему сохраняется зависимость от личности того или иного представителя, занимающего государственную должность. В западной модели этот фактор нивелирован

стабильностью правового определения деятельности институтов государственной власти¹.

Всемирный банк Doing Business осуществляет мониторинг результативности введения законодательных актов, степень их влияния на различные секторы государственного устройства. Мониторинг предполагает проведение сравнительного анализа показателей реформ, направленных на повышение эффективности правовой системы, правового регулирования, законности и правопорядка, на совершенствование механизмов государственного управления. По всем приведенным показателям отечественная модель располагается на нижних строчках мирового рейтинга (индекс GRICS)².

На практике результативность государственного регулирования определяется ростом показателей экономического сектора, социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, социальное обеспечение) и таких, как наука, оборона, национальная безопасность, управление. Бюджетная система государства является важнейшим инструментом как аккумуляции денежных ресурсов, так и их

¹ Это позволяет, например, американцам быть уверенными в том, что при любом президенте интересы граждан США будут защищены.

² По данным Всемирного банка Doing Business с 2000 по 2017 гг. индекс качества государственного управления равен 0 % из 100 % (наилучший

показатель). Из 25 пунктов расчета показателей государственного управления значительная часть принадлежит правовым составляющим: «качество законодательства», «верховенство закона», «контроль коррупции» и т.п.

распределения в реализации государственных проектов, программ¹.

В современной модели экономики ограниченность финансовых ресурсов актуализирует решение вопроса качественного исполнения бюджета². Планирование расходов бюджета на основании традиционных направлений, таких, как прозрачность и ответственность в использовании бюджетных ассигнований, ужесточение контроля, для введения качественных показателей эффективности расходов, уже недостаточно, необходимо внедрение комплекса аналитических мероприятий позволяющих рассчитывать вариативность эффективности оценки как планирования, так и расходования бюджетных средств.

31 января 2019 г. Правительством Российской Федерации подготовлена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 гг., предусматривающая внедрение в систему управления государственными финансами комплекса мер: обзоров бюджетных расходов как основы повышения их эффективности действия по совершенствованию системы государственных программ и внедрению принципов проектного управления; по изменению системы контроля за налоговыми расходами; по внедрению эффективных процедур планирования и современных технологий исполнения бюджета; по совершенствованию системы закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд; по повышению эффективности и качества оказания государственных услуг в социальной сфере;

по развитию межбюджетных отношений; по совершенствованию форм и методов государственного управления; по совершенствованию механизмов управления федеральным имуществом. Определены 12 тематических блоков по повышению эффективности использования бюджетных средств³, реализация которых будет реализована в процессе исполнения федерального бюджета, государственных программ.

В российской практике единого понятия «эффективность бюджетных средств» нет, как и нет критериев, на основании которых можно судить об эффективности расходов в рамках программного бюджета. Создан огромный массив методических рекомендаций в различных отраслях, но по сравнению с европейской или советской моделью отсутствует системообразующая основа, ориентированная на достижение эффективности расходования бюджетных средств путем проведения многоуровневого аналитического обоснования финансово-экономической целесообразности.

Принцип «эффективности использования бюджетных средств» закреплен в ст. 34 БК РФ: при составлении и исполнении бюджетов различных уровней участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема бюджетных средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)⁴.

Реализация программы повышения эффективности управления общественными

¹ Приказ Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

² Риски финансовой безопасности: правовой формат : монография / О. А. Акопян, С. Я. Боженок, О. В. Веремеева и др. М.: ИЗиСП, Норма, ИНФРА-М, 2018.

³ Особое внимание уделено совершенствованию системы закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных (муниципальных) нужд, обеспечению подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов, совершенствованию системы государственных программ и внедрению принципов проектного управления.

⁴ Распоряжение от 31 января 2019 г. № 117-р подготовлено Минфином России в соответствии с предусмотренным ст. 34 БК РФ принципом эффективности использования бюджетных средств.

(государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. позволила внедрить систему анализа эффективности бюджетных расходов на всех стадиях бюджетного процесса. Элементами данной системы являются: сопоставимость объекта анализа; оценка всей совокупности финансовых, административных и иных ресурсов; независимость оценки; публичность и общедоступность промежуточных и итоговых результатов анализа; учет результатов анализа эффективности бюджетных расходов для будущих бюджетных циклов¹. При этом программа не содержит процедуры оценки результативности бюджетных расходов. В бюджетном законодательстве и законодательстве о стратегическом планировании речь идет об оценке эффективности государственных программ, т.е. степени достижения запланированных результатов и социально-экономических эффектов от их реализации (только факт исполнения).

На федеральном уровне действует постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ» и Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582, содержащих проведение планируемой и регулярной оценки эффективности государственных программ. Оценка показателей планируемой эффективности (ожидаемые результаты, эффекты от реализации программы в будущем) формируется на основе аналитических расчетов вариантов достижения целевых значений показателей (индикаторов) государственных программ и подпрограмм.

Методическими указаниями по разработке и реализации государственных

программ Российской Федерации утверждена типовая методика оценки эффективности бюджетных расходов, представляющая собой алгоритм определения фактической эффективности реализованной государственной программы и базирующаяся на определении ее результативности с учетом объема выделенных и профинансированных бюджетных средств. Методика эффективности используется в целях исполнения внутреннего контроля за реализацией государственной программы.

Типовая методика оценки эффективности государственной программы предполагает использование следующих критериев: степень достижения ее целей и решения задач; степень достижения показателей (индикаторов), входящих в нее подпрограмм; степень соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета; иные направления оценки эффективности, учитывающие отраслевую специфику государственной программы.

Недостатками типовой методики являются: привязанность к план факторному анализу, т.е. фиксирует степень выполнения бюджетных расходов; отсутствие контроля за достоверностью предоставления исполнителями показателей; не учитывает состояние оперативной (текущей) деятельности как ответственного исполнителя, так и соисполнителей государственной программы, которые в течение финансового года могут вносить в нее изменения, перенаправлять бюджетные средства (изменяя бюджетное законодательство), что оказывает влияние на целевые показатели (индикаторы). Изменение объемов финансирования без корректировки показателей может привести к отсутствию связи между ними, что оказывает влияние на снижение качества планирования. И последнее: методика не учитывает экономические показатели

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности

управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.».

(расчетные, аналитические показатели), не содержит обоснования альтернативных вариантов использования бюджетных ресурсов и форм государственной поддержки.

Следует отметить вклад специалистов Счетной палаты Российской Федерации, разработавших Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок, позволяющие получить показатели эффективности планируемых расходов и инвестиций (варианты, основания для коррекции на всех стадиях исполнения бюджетных обязательств). Аудит эффективности предполагает проведение значительного объема аналитической работы в процессе которой подвергаются проверке (методы определяются по степени сложности поставленной задачи, от сплошной до комбинированной) финансовая деятельность учреждений, организаций в процессе использования государственных средств, объемы и результаты освоения финансовых ресурсов. Счетная палата устанавливает такие критерии, как экономичность, эффективность, продуктивность и результативность использования государственных средств. Проведение аудита эффективности закреплено в отдельном стандарте СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств»¹.

Таким образом, мы возвращаемся к тому, что на данный момент создан значительный массив методик проверки эффективности планирования и расходов финансовых ресурсов, но нет единого подхода в определении эффективности этих расходов, так как фиксируется только исполнение. Актуальность правового обеспечения этого положения заставляет законодателей в совместном диалоге разрабатывать единую концепцию

взаимоотношений между государством и экономическими субъектами новой формации, в том числе и взаимоотношений между самими экономическими субъектами, а затем закреплять соответствующими правовыми нормами. Государственная власть с учетом требований экономических законов обеспечивает своевременное принятие необходимых решений по наиболее важным вопросам, которые направлены на развитие и расширение экономической деятельности в интересах отдельных экономических субъектов и всего общества, а также принятие конкретных мер по обеспечению их реализации, т.е. речь идет о социально-политической составляющей. Отсутствие планомерности, последовательности, системности в принятии нормативных актов законодателем в лице государства, приводит к созданию значительного массива как новых законодательных актов, так и подзаконных². Это касается любой сферы государственного управления (средний показатель ежегодных изменений законодательных актов федерального уровня в различных отраслях колеблется от 30 до 50).

Вопрос сокращения бюджетных средств на обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации в качестве приоритетного направления определил ориентированность планирования бюджета на достижение результатов и ужесточения контроля за расходами. Неэффективное использование фондов военно-бюджетных ресурсов актуализирует разработку новых подходов, учитывающих достижения современной науки и практики ведущих экономически развитых государств, а также государств, достигнувших в данной сфере высоких показателей качества (экономического обоснования) планирования и расходования бюджетных

¹ Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок. Утверждены Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21 марта 2014 г. № 15К (961)) // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2593-р.

² Разговор об актуальности кодификации и систематизации фактически любой отрасли

законодательства ведется уже не первое десятилетие на всех уровнях власти. Отсутствие четкого представления о реализации данного проекта (например, кодификация ГК РФ в виде создания единого Свода Законов на информационной платформе) все еще остается на уровне дискуссий, а рост законодательного массива увеличивается.

средств.

Органом финансирования Вооруженных Сил Российской Федерации является Минфин России, финансовое обеспечение осуществляется через Управление Федерального казначейства. Главным распорядителем бюджетных средств, главным администратором источников финансирования дефицита бюджета является Минобороны России. Главный распорядитель осуществляет свои полномочия через заместителя Министра обороны Российской Федерации по финансово-экономической работе (за исключением утверждения сводной бюджетной сметы и сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности за Министерство обороны, планов распределения лимитов расходов на командировки, наградной фонд и фонд единовременных денежных пособий).

В центральном аппарате Минобороны России созданы органы военного управления, подчиненные заместителю Министра обороны Российской Федерации, отвечающему за организацию финансового обеспечения войск (сил) (общей численностью около 400 человек). С ноября 2011 г. за финансовое обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации отвечает заместитель Министра обороны Российской Федерации Татьяна Викторовна Шевцова¹.

На основании Директивы Министра обороны Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. № Д-38 «Об организационных мероприятиях, проводимых в финансово-экономической службе в 2011 году» до 1 января 2012 г. переформированы департаменты социальных гарантий и финансового планирования в Департамент финансового планирования Минобороны России, а

департаменты учета и отчетности и финансового обеспечения в Департамент финансового обеспечения Минобороны России.

В результате организационных мероприятий, проведенных в центральном аппарате Минобороны России в 2013 г., Департамент Минобороны России по ценообразованию продукции военного назначения переформирован в Департамент экономического анализа и прогнозирования Минобороны России, а Департамент финансового планирования Минобороны России — в Департамент бюджетного планирования и социальных гарантий Минобороны России.

Управление финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основании приказа Министра обороны Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 1199 «Об утверждении порядка составления, утверждения и ведения сводной бюджетной сметы Министерства обороны Российской Федерации, бюджетных смет распорядителей бюджетных средств и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации». Функции и задачи Управления финансового обеспечения определяются Уставом, утверждаемым Министром обороны Российской Федерации.

Для финансового обеспечения войск образованы территориальные финансовые органы (ТФО) по субъектам Российской Федерации, функции которых включают планирование и финансирование расходов воинских частей, дислоцирующихся на территории субъекта Российской Федерации, вне зависимости от их подчиненности (со штатной численностью от 30 до 60 человек)². ТФО выполняют сугубо обслуживающие функции по

¹ На данный момент на основании Приказа Министра обороны РФ от 9 марта 2017 г. № 150 Об утверждении Порядка организации деятельности управлений (отделов) финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации по субъектам Российской Федерации и федерального казенного учреждения Единый расчетный центр Министерства обороны Российской Федерации» и их

взаимодействия с органами военного управления, воинскими частями и организациями Вооруженных Сил Российской Федерации при осуществлении финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации».

² Приказ Министра обороны Российской Федерации от 9 марта 2017 г. № 150 «Об утверждении Порядка организации деятельности управлений (отделов)

договорам, а также занимаются сведением заявок и отчетов, осуществлением платежей по представленным документам, учетом материальных средств и т. п.

В 2013 г. головные управления финансового обеспечения округов были переподчинены командующим войсками, в 2015 г. введены должности помощников командующих видами Вооруженных Сил, родами войск, а также заместителей командующих войсками округов, флотов и Каспийской флотилии по финансово-экономической работе, комплектуемые военными служащими. В качестве структурных подразделений территориальных финансовых органов были созданы сотни финансово-расчетных пунктов (по плану до 500 штук) штатной численностью от 7 до 15 человек, что способствовало некоторому улучшению качества финансового обеспечения военнослужащих и лиц гражданского персонала¹. С 1 января 2019 г. головные управления финансового обеспечения округов для всех территориальных финансовых органов округа стали распорядителями бюджетных средств.

С 1 января 2015 г. в составе ТФО действуют финансово-расчетные пункты, посредством возложения на имеющиеся отделения материального учета ТФО дополнительных функций, в том числе направленных на обеспечение ввода кадровыми органами в базу данных специализированного программного обеспечения «Алушта» достоверных и корректных сведений, необходимых для правильного исчисления положенных выплат личному составу воинских частей².

финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации по субъектам Российской Федерации и федерального казенного учреждения «Единый расчетный центр Министерства обороны Российской Федерации» и их взаимодействия с органами военного управления, воинскими частями и организациями Вооруженных Сил Российской Федерации при осуществлении финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации».

¹ Одной из важнейших задач реформирования было

В октябре 2011 г. сформировано федеральное казенное учреждение «Единый расчетный центр Министерства обороны Российской Федерации» (ЕРЦ), для обеспечения централизованного расчета и выплаты личному составу Вооруженных Сил денежного довольствия, денежного содержания, заработной платы, социальных гарантий численностью около 500 человек. В настоящий момент деятельность ЕРЦ и других органов военного управления регулируется Временным порядком взаимодействия органов военного управления в ходе работ по обеспечению расчёта денежного довольствия, заработной платы в Едином расчётном центре Министерства обороны Российской Федерации, утверждённым Министром обороны Российской Федерации 23 июля 2011 г. В целях осуществления финансового обеспечения специальных объектов и учреждений Минобороны России было создано федеральное казенное учреждение «Войсковая часть 22280». На учреждение возложены функции по обеспечению руководящего состава центральных органов военного управления предусмотренными выплатами³.

1 мая 2015 г. в составе центрального аппарата Минобороны России сформирован Отдел планирования финансового обеспечения мобилизационного развертывания Вооруженных Сил Российской Федерации с подчинением заместителю Министра обороны Российской Федерации, отвечающему за организацию финансового обеспечения войск (сил). В рамках организационных мероприятий, проводимых в финансово-экономической службе, департаменты финансово-

сокращение расходов на обеспечение деятельности финансовых и управленческих структур, в том числе и количества персонала, по итогам расходы выросли кратно, количество работников значительно превышает дореформенный.

² Подробнее см. приказ Министра обороны Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 119.

³ Подробнее см.: Горева О. Е. Финансово-экономическое обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации в современных условиях : монография. М.: ВУ, 2015. С. 68.

экономического блока вновь были реформированы: в июле 2015 г. сформирован Департамент социальных гарантий Минобороны России, с марта 2016 г. — Департамент финансового планирования Минобороны России.

Очередной этап активного реформирования финансовой системы Вооруженных Сил зафиксировал создание единого органа финансового обеспечения военнослужащих системы управления финансовым обеспечением воинских частей, которому предстоит дальнейшее совершенствование, в первую очередь, приведение его деятельности в соответствие с требованиями НК РФ, БК РФ, ТК РФ и ГК РФ. К сожалению, сложившаяся практика перманентного реформирования будет продолжена и в этом случае. Неэффективность правового определения процесса взаимодействия финансовых подразделений первого, второго уровня доведения бюджетных средств, а также воинских частей с центральными финансовыми органами и ТФО оказывает влияние на качество финансового контроля и передачи информации по вопросам финансового обеспечения (планирования, контроля и анализа результатов), что актуализирует необходимость возвращения к опыту строительства единой системы финансово-экономических органов Советской Армии¹. Достаточно остро поставлен вопрос о необходимости возвращения в финансовые органы должностей, замещаемых военнослужащими, в силу низкой квалификации лиц гражданского персонала, не имеющих представления об особенностях функционирования и строительства Вооруженных Сил.

Система финансово-экономических органов Минобороны России в целом достаточно устойчива, надежна и в мирное время с поставленной задачей справляется². По мнению специалистов, серьезную озабоченность вызывают

непрофессиональные подходы к решению задач финансового обеспечения при переходе войск (сил) с мирного на военное время в условиях мобилизационного развертывания и чрезвычайных ситуаций по схеме мирного времени, что является абсолютно недопустимым. Множество вопросов по данному поводу возникло по итогам проведения командно-штабных учений «Кавказ-2016» и маневров «Восток-2018». Решение задач финансового обеспечения войск и сил при переходе войск (сил) с мирного на военное время в условиях мобилизационного развертывания и чрезвычайных ситуаций гражданскими служащими, по схеме мирного времени, противоречит основополагающим принципам строительства Вооруженных Сил³.

Вопрос внедрения механизма бюджетирования, ориентированного на результат, с целью эффективной реализации бюджетных средств, требует разработки нормативных и методологических документов, а также, изменения системного взаимодействия подразделений контроля, планирования и анализа. На данный момент времени фактически все направления реформы Вооруженных Сил носят затратный характер, статьи расходов значительно превышают планируемые размеры финансирования.

Реформирование системы финансового обеспечения Вооруженных Сил без соответствующей государственной финансовой стратегии с определением перспективы нормативно-правового обеспечения бюджетного исполнения по обязательствам финансирования статей бюджета, государственных программ, проектов и эффективного исполнения государственного контроля за расходованием ресурсов и использованием собственности, включающий применение государственного, стратегического аудита, финансового аудита и аудита эффективности не позволит органам как внешнего

¹ Воробьев В. Деньги на ветер // ВПК. № 8 (476).

² Современный подход к финансово-экономическому обеспечению Вооруженных Сил Российской

Федерации : монография / под ред. д-ра воен. наук, доцента В. А. Спленера. М.: ВУ, 2018. С. 9.

³ Там же. С. 234.

государственного, так и внутриведомственного финансового контроля охватить весь цикл использования бюджетных средств: от разработки проекта до получения конечного результата. Законодательство о контрактной системе очень объемное, в общей численности по вопросам государственного оборонного заказа действуют более 250 нормативно-правовых актов. По данным Национальной ассоциации институтов закупок для проведения закупки, к примеру, для обеспечения бюджетного учреждения канцелярскими товарами, необходимо знание Закона № 44 ФЗ — это 339 страниц, комментарии к нему — 648 страниц,

подзаконных актов — 409 страниц, классификаторов — 3,61 тысячи страниц. В итоге проведение рядовой закупки требует предварительного усвоения 5 тыс. страниц информации.

Библиография

1. Горева, О. Е. Финансово-экономическое обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации в современных условиях : монография / О. Е. Горева. — М.: ВУ, 2015.
2. Риски финансовой безопасности: правовой формат : монография / О. А. Акопян, С. Я. Боженко, О. В. Веремея и др. — М.: ИЗиСП, Норма, ИНФРА-М, 2018.
3. Современный подход к финансово-экономическому обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации : монография / под ред. д-ра воен. наук, доцента В. А. Спендера. — М.: ВУ, 2018.

Regulatory and legal factors of effective financial support of the Armed Forces of the Russian Federation

© Osipenko S. V.,
associate Professor 25 of The military University

Annotation. The article presents the concept of economic analysis of legal acts as a method of scientific research, shows the prospect of implementing this method in the process of financial support by the financial authorities of the Ministry of defense of the Russian Federation. Particular attention is paid to the implementation of an effective results-based budgeting process, the implementation of the cost planning model in direct connection with the results achieved.

Keywords: financial support, economic and legal analysis, budget planning, efficiency, financial regulation, model of the Russian economy.

Административно-правовое регулирование подготовки специалистов для федеральных органов исполнительной власти

© Редкоус В. М.,

доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, профессор Академии управления МВД России

Аннотация. Статья посвящена анализу норм права, регулирующих порядок подготовки специалистов различного уровня в отдельных органах власти, имеющих в своем составе военную службу.

Ключевые слова: государственная служба, военная служба, подготовка специалистов для военной службы.

В процессе совершенствования государственного управления идет преобразование кадрового потенциала федеральных органов государственной власти, изменяются их кадровые потребности и требования к специалистам различного уровня и профиля. Все эти преобразования должны проходить, в том числе, с использованием элементов кадровой политики, кадровых технологий и кадровой работы федеральных органов государственной власти, объединяемых нами в наименование «кадровое обеспечение федеральных органов государственной власти»¹.

Формированию кадрового состава федеральных органов государственной власти предшествует подготовка специалистов различного уровня. При этом мы выделяем факторы, вызывающие необходимость совершенствования кадровой политики, кадровых технологий и кадровой работы подготовки специалистов федеральных органов государственной власти. Данные факторы

можно разделить на группы: политические, социально-экономические, военные, организационные и иные. Наличие указанных факторов предполагает исследование правовых основ кадровой политики федеральных органов государственной власти с целью совершенствования правового регулирования их кадрового обеспечения.

В научной литературе система кадрового обеспечения органов государственной власти имеет различное толкование. При этом многие авторы рассматривают только отдельные элементы кадрового обеспечения федеральных органов государственной власти, в основном элементы, касающиеся системы комплектования и требования к государственным служащим федеральных органов государственной власти². Мы предлагаем рассматривать систему комплектования федеральных органов государственной власти как составную часть таких элементов

¹ Журавлев С. И. Исторический опыт правового регулирования кадрового обеспечения органов власти России : монография. М.: РГСУ, 2006. С. 127.

² Вахидов А. Т. Организационно-правовые основы поступления граждан на военную службу по контракту в Вооруженные Силы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 1996; Кудашкин А. В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М.: РАГС, 2003; Смирнов Д. В. Правовое регулирование военной службы солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 1996; Туганов Ю. Н., Журавлев С. И. Реализация

функций и принципов кадрового обеспечения государственной службы в деятельности федеральных органов исполнительной власти // Военно-юридический журнал. 2013. № 11. С. 2—8; Туганов Ю. Н., Дедов Ю. Ф. Профессиональная переподготовка государственных служащих: понятие и содержание правового регулирования в рамках военной службы // Вестник Екатеринбургского института. 2015. № 3 (31). С. 72—77; Харитонов С. С. О соотношении законности и резонности при реализации военнослужащих права на профессиональную переподготовку // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 2. С. 21—25 и др.

кадрового обеспечения, как кадровая политика и кадровые технологии.

На примере федеральных органов государственной власти, в которых законом предусмотрена военная служба (Вооруженные Силы Российской Федерации, ФСБ России, СВР России, ФСО России) мы предлагаем рассмотреть указанные элементы кадрового обеспечения и их применение в процессе подготовки специалистов для данных органов власти.

Автор согласен с мнением А. Ф. Ноздрачева, который под кадровой политикой на государственной службе понимает общий курс и последовательную деятельность государства по формированию требований к государственным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию с учетом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах государственных служащих¹.

Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский утверждают, что государственная кадровая политика состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании на государственной службе высококвалифицированных специалистов, в создании условий по реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения должностных обязанностей и обеспечения на этой основе эффективного функционирования органов государственной власти².

По мнению В. В. Черепанова кадровая политика в сфере государственной службы представляет собой стратегию государства по формированию, развитию и обеспечению востребованности ее кадрового потенциала и кадрового состава³.

Х. Х. Лойт понимает под кадровой политикой стратегическую и тактическую линию, выявление научных принципов подбора, расстановки и воспитания работников, установление целей, задач, характера,

направления, форм и методов кадровой работы, требований к кадрам в конкретно-исторических условиях того или иного периода развития страны⁴.

На основе проведенного анализа мнений ученых о государственной кадровой политике, можно определить основные признаки кадровой политики подготовки специалистов федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба:

1. Кадровая политика — это деятельность всех органов управления федерального органа государственной власти и ее должностных лиц, направленная на формирование стратегии по отношению к поступлению на военную службу и ее прохождению, подготовке и распределению специалистов в соответствии с их уровнем подготовки и наличием имеющихся качеств.

Кадровая политика изменяется под воздействием внешних и внутренних факторов: политических, социально-экономических, духовных, военных, организационных и иных. Изменение кадровой политики влечет изменение других элементов кадрового обеспечения — кадровых технологий и кадровой работы.

2. Специфика кадровой политики в процессе подготовки специалистов военных образовательных учреждений определяется законодательством Российской Федерации и конкретизируется на ведомственном уровне путем принятия приказов и наставлений по организации приема, подготовки и прохождения военной службы в конкретном органе власти, установления требований к военнослужащим, занимающим различные должности и имеющих различный уровень подготовки.

3. Главной целью кадровой политики является формирование такого кадрового потенциала органа государственной власти,

¹ Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник. М.: Статут, 1999. С. 296.

² Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право : учебник. М.: «Дашков и К0», 2004. С. 576—577.

³ Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 404.

⁴ Лойт Х. Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб.: Академия МВД России, 1998. С. 129.

который позволял бы обеспечивать выполнение поставленных задач в процессе обеспечения обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

4. Кадровая политика имеет свои задачи. Задачи кадровой политики зависят от выполняемых функций и полномочий федерального органа исполнительной власти, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации рамках образовательного стандарта для специалиста органа государственной власти.

Задачами кадровой политики в области подготовки специалистов мы предлагаем считать:

— принятие и реализация концептуальных положений о кадровом потенциале и кадровом составе федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба;

— совершенствование нормативно-правовой базы кадровой политики в сфере обеспечения органа власти людскими ресурсами;

— выработка единых требований к военным служащим федеральных органов власти;

— определение полномочий и функций кадровых подразделений при решении вопросов о назначении, перемещении, переводе и увольнении военнослужащих;

— обеспечение подразделений высококвалифицированными кадрами;

— организация всестороннего обеспечения карьерного роста военнослужащих;

— организация непрерывной подготовки, переподготовки и повышения квалификации военнослужащих;

определение оценочных категорий деятельности военнослужащего и установление методик по организации эффективного использования кадрового потенциала органа власти.

Критерии должны зависеть от должности, на которую планируется кандидат, требований к военнослужащему, замещающему данную должность, и других показателей, устанавливаемых органом военного

управления. Критерии должны конкретизироваться в зависимости от должности и уровня управления.

На сегодняшний день существует много методик, устанавливающих критерии профессионального и служебного соответствия военнослужащего занимаемой должности¹. При этом ученые сходятся во мнении о том, что на основе критериев должны разрабатываться показатели оценки деловых и профессиональных качеств кандидата или военнослужащего, например, выпускника военного учебного заведения высшего профессионального образования. На основании практики деятельности органов военного управления мы можем предложить включать в число показателей оценки деловых и профессиональных качеств кандидата (военнослужащего), желающего поступить в военное учебное заведение, следующие характеристики: стаж службы (работы) на определенной должности; способность к обучению (переподготовке); способность противостоять негативным психологическим факторам военной службы; уровень психоэмоциональной устойчивости. Данные характеристики необходимы для того, чтобы военнослужащий успешно исполнял обязанности на своей должности без ущерба для своего здоровья.

В составлении перечня показателей оценки деловых и профессиональных качеств кандидата (военнослужащего) должны принимать участие специалисты профессионально-психологического отбора, медицинские работники, педагоги, кадровые работники, командиры подразделений и другие должностные лица по усмотрению соответствующего руководителя. Критерии показателей оценки деловых и профессиональных качеств кандидата (военнослужащего) должны быть изданы в форме нормативного правового акта.

5. Предметом кадровой политики мы можем считать совокупность мероприятий, направленных на укомплектование вакантных должностей военнослужащих (в том

¹ Чижов Н. А. Кадровые технологии : учеб. пособие. М.: РАГС, 2000; Черепанов В. В. Основы

государственной службы и кадровой политики : учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007, и др.

числе переменного состава: адъюнкты, курсанты, слушатели) и совершенствование их профессиональных качеств.

6. Кадровая политика имеет свой субъект. В узком смысле субъектами кадровой политики будут являться кадровое подразделение федерального органа исполнительной власти, управления их территориальных органов и структурных подразделений, должностные лица, в компетенцию которых входит подготовка специалистов в области военной деятельности.

7. Деятельность субъектов кадровой политики направлена на ее объект. Объекты кадровой политики мы предлагаем классифицировать по категориям военнослужащих:

а) кадровый потенциал — граждане, желающие поступить на военную службу, в том числе в военное образовательное учреждение;

б) кадровый состав — военнослужащие (сотрудники), проходящие военную службу в органах власти на постоянной основе;

8. Функционирование кадровой политики невозможно без определения принципов ее деятельности. Кадровая политика может осуществляться на основе общеправовых принципов, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (законность, научность, системность, единство, целостность, гласность и др.). Немаловажную роль в деятельности органов власти будут играть специальные принципы кадровой политики (соответствие военнослужащих и сотрудников предъявляемым требованиям, сочетание преимущественности и периодического обновления кадров; личная ответственность руководителя за подбор и расстановку кадров; внепартийность и коммерческая нейтральность кадров; правовая и социальная защита кадров; обеспечение стабильности в работе и карьерного роста сотрудников; контроль за служебной деятельностью военнослужащих и сотрудников и объективная оценка их деятельности и др.).

9. Деятельность органов военного управления по подготовке специалистов

предполагает установление следующих основных направлений развития кадровой политики:

— создание единого механизма отбора граждан на военную службу в органы власти;

— совершенствование законодательной базы кадровой политики на основе стоящих перед федеральными органами исполнительной власти задач, в том числе по обеспечению обороны и безопасности России в современных условиях;

— определение концепции кадровой политики, с учетом нового облика Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов;

— классификация требований к гражданам, поступающим на военную службу в органы власти;

— совершенствование содержания контракта или должностного регламента о прохождении военной службы на должностях военнослужащих (сотрудников);

— совершенствование системы подготовки военнослужащих (сотрудников) на основе принципов непрерывности, качества и многофункциональности;

— применение современных мобильных кадровых технологий, определение форм и методов работы в зависимости от направления деятельности органа власти;

— установление критериев оценки эффективности работы военнослужащего (сотрудника) для определения размера им дополнительных денежных выплат и др.

Таким образом, рассмотрев основные направления совершенствования кадровой политики в процессе подготовки специалистов федеральных органов исполнительной власти, мы отмечаем, что кадровая политика является единым целым кадровой политики Российской Федерации, она должна соответствовать общей государственной кадровой политике федеральных органов государственной власти, с учетом специфики подготовки специалистов для отдельного федерального органа исполнительной власти.

Автор предлагает под *кадровой политикой при подготовке специалистов* понимать стратегическую деятельность органов военного управления, направленную на создание

кадрового потенциала и формирование высокопрофессионального кадрового состава, способного исполнить свои полномочия.

Кадровая политика имеет свою цель, задачи, правовую базу, предмет, субъект и объект, принципы и направления развития деятельности с учетом нового облика Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов.

Законодательством Российской Федерации, регулирующим порядок прохождения военной службы, определены лишь некоторые направления кадровой политики и кадровых технологий и определены не все полномочия должностных лиц в области реализации органом управления кадровых технологий. Поэтому в подзаконных нормативных актах необходимо конкретизировать порядок исполнения отдельных кадровых технологий, установить алгоритм работы должностных лиц по реализации своих полномочий при осуществлении подготовки высококвалифицированных военнослужащих (сотрудников).

Библиография

1. Вахидов, А. Т. Организационно-правовые основы поступления граждан на военную службу по контракту в Вооруженные Силы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. Т. Вахидов. — М.: ВУ, 1996. — 189 с.
2. Габричидзе, Б. Н. Служебное право : учебник / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. — М.: «Дашков и К⁰», 2004. — 634 с.
3. Журавлев, С. И. Исторический опыт правового регулирования кадрового обеспечения органов власти России : монография / С. И. Журавлев. — М.: РГСУ, 2006. — 157 с.
4. Кудашкин, А. В. Правовое регулирование военной службы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Кудашкин. — М.: РАГС, 2003. — 398 с.
5. Лойт, Х. Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел : дис. ... д-ра юрид. наук / Х. Х. Лойт. — СПб.: Академия МВД России, 1998. — 404 с.
6. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник / А. Ф. Ноздрачев. — М.: Статут, 1999. — 596 с.
7. Смирнов, Д. В. Правовое регулирование военной службы солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Смирнов. — М.: ВУ, 1996.
8. Туганов, Ю. Н. Профессиональная переподготовка государственных служащих: понятие и содержание правового регулирования в рамках военной службы / Ю. Н. Туганов, Ю. Ф. Дедов // Вестник Екатеринбургского института. — 2015. — № 3 (31). — С. 72—77.
9. Туганов, Ю. Н. Реализация функций и принципов кадрового обеспечения государственной службы в деятельности федеральных органов исполнительной власти / Ю. Н. Туганов, С. И. Журавлев // Военно-юридический журнал. — 2013. — № 11. — С. 2—8.
10. Харитонов, С. С. О соотношении законности и резонности при реализации военнослужащих права на профессиональную переподготовку / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 2. — С. 21—25.
11. Черепанов, В. В. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. пособие / В. В. Черепанов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. — 532 с.
12. Чижов, Н. А. Кадровые технологии : учеб. пособие / Н. А. Чижов. — М.: РАГС, 2000.

Administrative and legal regulation of training of specialists for Federal Executive authorities

© Redkous V. M.,

Leading researcher of the sector of administrative law and administrative process of the Institute of state and law Russian Academy of Sciences, Professor of the Academy of management of the Ministry of internal Affairs of Russia

Abstract. The Article is devoted to the analysis of the norms of law regulating the procedure of training of specialists of different levels in certain authorities with military service.

Key words: civil service, military service, training of specialists for military service.

Нормативно-правовое регулирование в области обороны как функция Минобороны России

© Рыбакова М. А.,

соискатель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Аннотация. В статье раскрывается содержание ключевой функции Минобороны России как федерального органа исполнительной власти — обеспечение нормативно-правового регулирования в области обороны. Анализируется соотношение данной функции с задачами и полномочиями Минобороны России, показаны основные направления деятельности органов военного управления и должностных лиц по реализации данной функции.

Ключевые слова: функции Министерства обороны Российской Федерации; задачи Министерства обороны Российской Федерации; полномочия Министерства обороны Российской Федерации; нормативно-правовое регулирование; оборона страны; нормотворчество.

Положение о Министерстве обороны Российской Федерации, утверждённое Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, в качестве одной из функций стратегического характера, возлагаемых на Минобороны России как федеральный орган исполнительной власти, определяет функцию по нормативно-правовому регулированию в сфере обороны (п. 1 Положения). В одном ряду с данной функцией названа функция Минобороны России по выработке и реализации государственной политики в области обороны, т.е. военной политики Российской Федерации, являющейся составной частью общей политики государства, непосредственно связанной с созданием военной организации, подготовкой и применением военных средств для достижения определенных политических целей по обеспечению военной безопасности страны¹. И это не случайно, поскольку как убедительно показано в военно-правовых исследованиях, между военной политикой и военным правом, нормами которого осуществляется правовое регулирование общественных отношений в области обороны,

имеется самая тесная непосредственная связь, они взаимообусловлены и по отдельности, обособленно друг от друга, существовать не могут².

В словарях и справочных изданиях термин функция (лат. function) определяется как обязанность, круг деятельности; назначение, роль; действие, деятельность³. Функция Минобороны России по нормативно-правовому регулированию в сфере обороны находит свое практическое выражение, прежде всего, в принятии нормативных правовых актов. В соответствии с подп. «а» п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функцией по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами,

¹ Лутовинов В. И. Военная политика Российской Федерации в современных условиях // Военная мысль. 2008. № 11. С. 2.

² Багдасарян И. А., Корякин В. М. Военное право и военная политика: соотношение понятий // Военное право. 2018. № 6. С. 10—17; Корякин В. М. Введение в теорию военного права: монография // Военно-правовой сборник. № 9. М.: За права военнослужащих,

2007; Корякин В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1. С. 40—49.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1987. С. 746; Современный словарь иностранных слов. М.: Рус. яз, 1993. С. 666; Словарь синонимов: справочное пособие. Л.: Изд. «Наука», 1975. С. 117, 621.

юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Однако сведение функции нормативно-правового регулирования в области обороны страны только лишь к деятельности по принятию нормативных правовых актов было бы совершенно недостаточным. Чтобы в этом убедиться, достаточно обратиться к определению самого понятия «правовое регулирование»: это форма государственного регулирования общественных отношений, посредством которой поведение их участников приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права¹. Известный теоретик права С. С. Алексеев определяет правовое регулирование как «осуществляемое при помощи правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с требованиями экономического базиса, общественными потребностями данного социального строя»².

Но для того, чтобы обеспечить это самое нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в сфере обороны страны, необходима организация целенаправленной нормотворческой деятельности, осуществляемой в пределах их компетенции органами военного управления в тесном взаимодействии с иными органами законодательной и исполнительной власти по разработке законопроектов, проектов указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, а также международных договоров по вопросам военного строительства, обороны страны, военной безопасности государства. Предметом нормативно-правового регулирования, осуществляемого

Министерством обороны, является оборона страны, под которой согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Функция, таким образом, это указание на предмет деятельности, на то, что и в какой области субъект управления делает. Исходя из изложенного, функцию Минобороны России по нормативно-правовому регулированию в области обороны можно определить как урегулированную нормами военного права деятельность его структурных подразделений по формированию и принятию нормативных правовых актов, охране и защите общественных отношений, возникающих в сфере военного управления, осуществляемую на основании и во исполнение соответствующих законов в установленных формах и с использованием определенных методов. По своей сути и содержанию это есть военно-административная деятельность Минобороны России³, характерными чертами которой являются:

1) она осуществляется от имени государства (полномочиями по изданию нормативных правовых актов и иных документов по вопросам, отнесенным к его компетенции, Минобороны России наделено Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082);

2) это подзаконная деятельность, т.е. она осуществляется на основании и во исполнение федеральных законов, а также актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

3) субъектами этой деятельности являются органы военного управления⁴, их должностные лица;

¹ Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Изд. г-на Тихомирова, 1997. С. 343—344.

² Алексеев С. С. Общая теория права : учеб. / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 211.

³ Попова Н. Ф. К вопросу о видах и функциях административной деятельности федеральных органов исполнительной власти // Вестник

Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2018. № 3 (47). С. 65—69.

⁴ *Органы военного управления* — специально учрежденная система военных органов, наделенных необходимыми полномочиями по осуществлению исполнительно-распорядительной (управленческой)

4) это властная деятельность, в ходе которой реализуются властно-публичные полномочия Минобороны России;

5) по своему содержанию эта деятельность включает в себя два основных вида: административно-регулятивную, направленную на регулирование общественных отношений в сфере обороны сообразно требованиям норм права, и административно-охранительную, направленную на охрану общественных отношений в данной сфере от нарушений со стороны кого бы то ни было;

6) эта деятельность осуществляется в установленных формах (основными являются правотворчество и правоприменение) и соответствующими методами управления (убеждение, принуждение, поощрение);

7) целью указанной деятельности является позитивное регулирование отношений, возникающих в сфере военного управления;

8) данная деятельность регулируется нормами, прежде всего, военного права, а также иных отраслей отечественной правовой системы;

9) она осуществляется на основании определенных правовых принципов, таких как законность, объективность, демократизм, сочетание коллегиальности и единоначалия, ответственность за принимаемые решения, верховенство прав и свобод граждан, верховенство Конституции Российской Федерации над законами и законов над подзаконными актами, гласность (открытость), разделение властей.

Наряду с функциями Минобороны России в Положении о Министерстве обороны Российской Федерации сформулированы задачи данного органа государственной власти. Применительно к функции нормативно-

деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации, возглавляемая и объединяемая Министром обороны Российской Федерации, создаваемая применительно к основным звеньям организационной структуры Вооруженных Сил и включающая центральные органы военного управления, органы военного управления военных округов и флотов, органы военного управления соединениями и воинскими частями, местные органы военного управления, начальников гарнизонов (старших морских начальников), военных комендантов. (Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред.

правового регулирования в области обороны основными задачами Минобороны России определены (подп. 2 и 3 п. 3 Положения):

а) нормативно-правовое регулирование в области обороны;

б) нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти¹.

Как видно из приведенных норм, формулировка первой из названных задач Минобороны России дословно совпадает с рассматриваемой функцией нормативно-правового регулирования. То есть в тексте Положения о Министерстве обороны Российской Федерации имеет место формальное смешение понятий «задача» и «функция» Минобороны России. Так ли это на самом деле?

В научных работах соотношение данных понятий трактуется следующим образом:

— функция — конкретный вид деятельности органа власти для решения задач государственного управления; задачи ориентированы на конечный результат деятельности, а функции, в свою очередь, — на сам процесс решения этих задач²;

— решение конкретных задач, стоящих перед государственным органом, осуществляется посредством выполнения его функций; изменение задач предопределяет качественное изменение функции; содержание и системные свойства функций зависят от основных задач, стоящих перед государственным органом в определенный период времени³;

— задачи государственного органа обуславливают само существование (осуществление) его функций; они возникают раньше

А. В. Кудашкина, К. В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 245).

¹ К числу таких подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти относятся Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству и Федеральная служба по техническому и экспортному контролю.

² Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление : учеб. М.: Проспект, 2006. С. 125—140.

³ Кулапов В. Л. Соотношение целей, задач и функций государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 2 (97). С. 32, 34.

своей реализации, носят объективный характер по отношению к функции; они определяют содержание функций, влияют на формы и методы реализации функций. Без функций не может быть решена ни одна задача органа власти; одна и та же функция может решать ряд задач государства, и наоборот¹.

Основываясь на данных теоретических положениях, можно утверждать, что функция Минобороны России по нормативно-правовому регулированию в сфере обороны — это сама постоянно осуществляемая деятельность органов военного управления по упорядочению общественных отношений в данной области, а задача нормативно-правового регулирования — это результат этой деятельности, выражающийся в функционировании всех элементов военной организации государства в строгом соответствии с нормами военного законодательства.

Положением о Министерстве обороны Российской Федерации наряду с функциями и задачами определены и полномочия Минобороны России. В научной литературе полномочия субъекта управления рассматриваются как указатель того, каким образом и какими юридически значимыми действиями при реализации функций органы исполнительной власти достигают ожидаемого результата². Полномочия выступают юридическим средством, с помощью которого выполняются функции государственной власти; это право (и обязанность) органа совершать конкретные властные действия³.

В целях реализации функции нормативно-правового регулирования в сфере обороны Минобороны России осуществляет следующие полномочия (п. 7 Положения):

1) разрабатывает предложения по формированию государственной политики в области обороны и по ее проведению, предло-

жения по военной доктрине и иным документам, определяющим военную политику Российской Федерации;

2) осуществляет самостоятельно на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

3) обобщает практику применения федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов в области обороны, организует работу по созданию и ведению баз данных правовой информации в области обороны, а также подготавливает предложения по совершенствованию федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области обороны;

4) совершенствует правовую основу деятельности Вооруженных Сил, организует правовую работу в Вооруженных Силах.

Минобороны России в целях реализации своих полномочий имеет право:

а) издавать нормативные правовые акты и иные документы по вопросам, отнесенным к его компетенции;

¹ Темнов Е. И. Теория государства и права : учеб. пособие для вузов. М.: Изд. «Экзамен», 2003. С. 232—234.

² Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпунин Д. В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 14—15.

³ Чернова О. А., Здоровцев А. А., Зуева К. А. Функции и полномочия органов исполнительной власти: современные теоретические подходы и вопросы // Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы : сборник научных статей IV Международной научно-практической конференции. Хабаровск, 2017. С. 136.

б) заключать в установленном порядке международные договоры межведомственного характера.

Широким кругом полномочий по реализации функции нормативного правового регулирования в области обороны наделен Министр обороны Российской Федерации (подп. 2, 4, 6, 8, 9, 12 п. 10 Положения). О этих целях Министр:

— вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации в области обороны, а также нормативных правовых актов, относящихся к сфере деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

— представляет Президенту Российской Федерации на утверждение План обороны Российской Федерации, Концепцию строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, План строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, План стратегического сдерживания и предотвращения военных конфликтов, Мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, План применения Вооруженных Сил Российской Федерации, План территориальной обороны Российской Федерации, План информационного противоборства, План оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны, План управления обороной Российской Федерации, План проведения научных исследований в области обороны; предложения по структуре, составу Вооруженных Сил от соединения и выше, по штатной численности военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных Сил; проекты общевоинских уставов и Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, положений о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, военном планировании в Российской Федерации, территориальной обороне Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военном округе, военных советах,

военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности;

— представляет в Правительство Российской Федерации федеральную государственную программу вооружения, предложения по объемам накопления материальных средств в государственном материальном резерве и их размещению, проекты положений о воинском учете, о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, о призыве граждан Российской Федерации на военную службу, о порядке пребывания граждан Российской Федерации в мобилизационном людском резерве, о порядке обеспечения из местных ресурсов мобилизационной потребности воинских частей и соединений, о военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, о проведении военных сборов, о военно-врачебной экспертизе граждан Российской Федерации, призываемых на военную службу, проект перечня военно-учетных специальностей, а также проекты актов Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Минобороны России;

— отменяет правовые акты органов военного управления и должностных лиц Вооруженных Сил, противоречащие федеральным конституционным законам, федеральным законам, актам Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Минобороны России;

— издает по вопросам обороны и другим вопросам, отнесенным к его компетенции, нормативные правовые акты, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами;

— вносит в установленном порядке проекты положений о Минобороны России, о Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации и по представлению руководителей подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти — проекты положений об

этих федеральных органах исполнительной власти.

Сравнительный анализ приведенных выше норм, закрепляющих функции и полномочия Минобороны России, позволяет не согласиться с утверждением о том, что «... практически в каждом правовом акте, устанавливающим правовой статус федерального органа исполнительной власти, дефиниции "полномочие" и "функция" употребляются в качестве синонимов»¹. Формулировка функции носит обобщенный характер, отражающий направление деятельности, постоянно осуществляемой государственным органом, а полномочие — это конкретные права, формы и способы действий по реализации функции. Представляется правильным суждение о том, что «полномочие федерального органа исполнительной власти — это закрепленное за органом исполнительной власти право и (или) обязанность осуществлять самостоятельно или совместно с другими уполномоченными органами конкретную функцию, ... а также по совершению иных систематических действий (деятельности)»².

Таким образом, функция Минобороны России по нормативно-правовому регулированию в области обороны, являясь одной из ключевых функций данного федерального органа исполнительной власти, представляет собой постоянно осуществляемый вид деятельности, направленный на формирование и реализацию правовых норм, связанных с обеспечением обороны страны и военной безопасности государства.

Библиография

1. Алексеев, С. С. Общая теория права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / С. С. Алексеев. — М.: Проспект, 2009. — 576 с.
2. Багдасарян, И. А. Военное право и военная политика: соотношение понятий / И. А. Багдасарян, В. М. Корякин // Военное право. — 2018. — № 6. — С. 10—17.
3. Бачило, И. Л. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти / И. Л. Бачило, М. А. Лапина, Д. В. Карпунин // Государство и право. — 2016. — № 3. — С. 12—22.
4. Глазунова, Н. И. Государственное (административное) управление : учеб. / Н. И. Глазунова. — М.: Проспект, 2006. — 560 с.
5. Кнутов, А. В. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация / А. В. Кнутов, Л. Х. Синятуллина // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2018. — № 1. — С. 109—125.
6. Корякин, В. М. Введение в теорию военного права : монография / В. М. Корякин // Военно-правовой сборник № 9. — М.: За права военнослужащих, 2007.
7. Корякин, В. М. К вопросу о комплексных отраслях отечественной правовой системы (на примере военного права) / В. М. Корякин // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — № 1. С. 40—39.
8. Кулапов В. Л. Соотношение целей, задач и функций государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2014. — № 2 (97). — С. 30—35.
9. Лутовинов, В. И. Военная политика Российской Федерации в современных условиях / В. И. Лутовинов // Военная мысль. — 2008. — № 11. — С. 2—10.
10. Темнов, Е. И. Теория государства и права : учеб. пособие для вузов / Е. И. Темнов. — М.: Изд. «Экзамен», 2002. — 320 с.
11. Чернова, О. А. Функции и полномочия органов исполнительной власти: современные теоретические подходы и вопросы / О. А. Чернова, А. А. Здоровцев, К. А. Зуева // Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы : сборник научных статей IV Международной научно-практической конференции. — Хабаровск, 2017. С. 134—140.

¹ Там же.

² Кнутов А. В., Синятуллина Л. Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количе-

ственный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 113.

Legal regulation in the field of defense as a function of the Russian defense Ministry

© Rybakova M. A.,

candidate of the Department of military administration, administrative and financial law of the Military University

Abstract. The article reveals the content of the key function of the Ministry of defense of Russia as a Federal Executive body — ensuring regulatory regulation in the field of defense. The author analyzes the correlation of this function with the tasks and powers of the Russian defense Ministry, shows the main activities of the military authorities and officials in the implementation of this function.

Keywords: functions of the Ministry of defence of the Russian Federation; tasks of the Ministry of defence of the Russian Federation; powers of the Ministry of defence of the Russian Federation; legal regulation; national defence; rule-making.

Правовое регулирование предоставления Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам объектов недвижимости и иного имущества на период выполнения ими служебно-боевых задач

© Сморчкова Л. Н.,

доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук

Аннотация. В статье на основе анализа утверждаемых Правительством Российской Федерации Правил предоставления войскам национальной гвардии Российской Федерации зданий (помещений), сооружений и земельных участков на период подготовки и выполнения ими служебно-боевых задач и схожего правового регулирования делается вывод о необходимости систематизации и унификации российского законодательства в области обороны и безопасности.

Ключевые слова: интересы обороны и безопасности, служебно-боевые задачи, предоставление имущества, правовое регулирование, унификация законодательства.

В настоящее время прошел общественные обсуждения и находится на завершающей стадии формирования окончательного варианта текста проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления войскам национальной гвардии Российской Федерации зданий (помещений), сооружений и земельных участков на период подготовки и выполнения ими служебно-боевых задач».

Указанные Правила разработаны в соответствии с ч. 7 ст. 16 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», в которой за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований (местными администрациями) и их должностными лицами закреплена обязанность оказывать содействие войскам национальной гвардии Российской Федерации в выполнении возложенных на них задач и предоставлять войскам национальной гвардии здания (помещения), сооружения и земельные участки на период подготовки и выполнения ими служебно-боевых задач. Порядок предоставления данных объектов

недвижимости должен быть определен Правительством Российской Федерации.

Действительно, без нормативного определения и закрепления механизма реализации возлагаемых на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местные администрации и их должностных лиц обязанностей по предоставлению войскам национальной гвардии зданий (помещений), сооружений и земельных участков на период подготовки и выполнения ими служебно-боевых задач использование соответствующего права войсками национальной гвардии практически невозможно. Необходимо закрепить текущие (тактические) права и обязанности обеих сторон, а также порядок (последовательность) действий, который бы позволил реализовать предоставленное войскам национальной гвардии право на предоставление необходимого в определенной служебно-боевой ситуации недвижимого имущества.

Согласно пояснительной записке к проекту постановления Правительства Российской Федерации под служебно-боевыми задачами, подготовка и выполнение которых подразумевает возможность использования обозначенного права, понимаются задачи

войск национальной гвардии, закрепленные в п. 1, 3, 4, 6 и 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», а именно: участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности; участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом; участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции; оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации; осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

В соответствии с порядком, установленным утверждаемыми Правилами, управления оперативно-территориальных объединений, территориальных органов Росгвардии, управления соединений, воинские части, военные образовательные организации высшего образования, иные организации войск национальной гвардии должны направить в соответствующий орган исполнительной власти запрос, составленный с учетом особенностей выполняемых ими служебно-боевых задач и наличия в государственной или муниципальной собственности свободных от прав третьих лиц объектов. В запросе указываются необходимые перечисленные в Правилах сведения, в том числе цель использования объекта.

Срок рассмотрения запроса органов исполнительной власти — 10 рабочих дней. Однако в случаях внезапного возникновения обстоятельств, требующих незамедлительной подготовки и выполнения войсками национальной гвардии соответствующих служебно-боевых задач, предостав-

ление войскам национальной гвардии объектов органом исполнительной власти осуществляется на основании устного запроса практически немедленно с последующим письменным подтверждением в течение 24 часов такого запроса.

У войск национальной гвардии в отношении объекта, предоставленного органом исполнительной власти на период подготовки и выполнения ими служебно-боевых задач, возникает право безвозмездного пользования на условиях, установленных заключаемым между сторонами договором. Прием-передача каждого предоставляемого объекта оформляется актом, составленным по определенной в приложении к Правилам форме. После окончания исполнения служебно-боевых задач и по истечении надобности в использовании войсками национальной гвардии объектов они подлежат возврату органам исполнительной власти, их предоставившим.

На войска национальной гвардии, принявшие в безвозмездное пользование объекты для выполнения служебно-боевых задач, возлагается обязанность по поддержанию этих объектов в надлежащем (исправном) состоянии, а также по осуществлению их текущего ремонта, оплате расходов на содержание и обеспечение коммунальными услугами.

Давая юридическую оценку обсуждаемому проекту постановления Правительства Российской Федерации, необходимо отметить, что с формальной точки зрения действительно реализована правовая норма ст. 16 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», содержащая отсылку к подзаконному законодательству, и на правительственном уровне определен должный порядок реализации установленной законом обязанности органа исполнительной власти.

Однако в этом вопросе имеется один нюанс, порождающий сомнения в отношении содержательной стороны проанализированного проекта постановления Правительства Российской Федерации. Дело в том, что аналогичное право пользоваться чужим имуществом в целях выполнения служебно-боевых задач в том или ином

виде предоставлено не только войскам национальной гвардии, но также Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам, и при том в определенных обстоятельствах пользоваться не только государственным и муниципальным имуществом, но также и частным.

Так, в соответствии с подп. 6 п. 1 ст. 8 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» организации независимо от форм собственности в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляют для нужд обороны здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящееся в их собственности, с последующей компенсацией понесенных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. А в соответствии с подп. 4 ст. 9 указанного Федерального закона схожая обязанность закреплена за гражданами Российской Федерации, но только в военное время и по требованию федеральных органов исполнительной власти.

При этом необходимо подчеркнуть, что в данных статьях Федерального закона «Об обороне» не содержится указания на необходимость установления порядка предоставления указанного имущества для нужд обороны на уровне подзаконного нормативного правового акта, а Правительством Российской Федерации должен быть установлен только лишь порядок компенсации понесенных расходов.

Органы федеральной службы безопасности согласно ч. 9 ст. 7.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» в любое, в том числе в мирное время, вправе принимать в соответствии с законодательством Российской Федерации во владение и в пользование от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, граждан Российской Федерации транспортные средства и иное имущество, необ-

ходимые для выполнения задач, возложенных на указанные органы федеральным законодательством.

Более того, в некоторых строго оговоренных законом обстоятельствах в служебных целях органы федеральной службы безопасности имеют право использовать также средства связи, транспортные средства, территории (акватории) аэропортов, аэродромов (посадочных площадок), морских, речных портов независимо от форм собственности, то есть принадлежащие как государственным, так и (в неотложных случаях) негосударственным организациям (подп. «е», «ж», «ж1» ст. 13 указанного Федерального закона).

Порядок использования имущества должен определяться руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности. По требованию владельцев транспортных средств органы федеральной службы безопасности в установленном законом порядке возмещают им расходы либо причиненный ущерб.

В соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 29 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» органы государственной охраны также вправе принимать в соответствии с законодательством Российской Федерации в пользование от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, граждан Российской Федерации транспортные средства и иное имущество, необходимые для выполнения задач, возложенных на указанные органы федеральным законодательством. Порядок использования указанного имущества определяется руководителем федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны.

Представляется, что обозначенные права военных организаций — в определенных законом условиях и обстоятельствах использовать государственное, муниципальное, а в некоторых случаях и частное имущество, — имеют схожую правовую природу и обладают рядом одинаковых признаков.

Во-первых, у военной организации возникают правомочия владения и пользования в отношении имущества, принадлежащего на праве собственности или ограниченном вещном праве другому субъекту. Собственно, именно ради возникновения этих правомочий без учета воли собственника и были создана подобная правовая конструкция. Тот факт, что в утверждаемых Правилах говорится только о праве временного пользования, не исключает возникновения также правомочия владения, которое подтверждается необходимостью подписания двустороннего акта приема-передачи объекта.

Во-вторых, военная организация, хоть и временно, главенствует над вещью, полученной для выполнения возложенных задач, в отношениях с третьими лицами, имеет право исключать воздействие всех иных лиц (включая собственника) на принятое в пользование имущество.

В-третьих, принимая во владение и пользование чужую собственность для выполнения возложенных задач, военная организация удовлетворяет свои интересы служебно-боевого характера именно за счет имущества, а не за счет действий другого (обязанного) субъекта, что характерно для вещно-правовых отношений.

В-четвертых, это право военной организации прямо закреплено в законе и не только не предусматривает возникновения договорных (обязательственных) отношений, но своим императивом в определенной степени исключает их, что также является признаком вещно-правовых конструкций.

Тот факт, что утверждаемые Правила предписывают необходимость заключения договора в письменной форме между органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника в отношении предоставляемых объектов, и органом

управления войск национальной гвардии, направившим соответствующий запрос, не изменяет сущности возникающих из закона правоотношений, а только лишь юридически формализует их. В то же время возможность реализовать свое право в случаях внезапного возникновения обстоятельств, требующих незамедлительной подготовки и выполнения войсками национальной гвардии служебно-боевых задач, и вовсе нивелирует договорную составляющую.

Таким образом, представляется, что правомочия в отношении как государственной, муниципальной, так и частной собственности, предоставленные прямо указанным в законе военным организациям в целях обеспечения их деятельности и решения отдельных поставленных служебно-боевых задач, по своим характеристикам схожи с иными ограниченными вещными правами, возникающими из закона.

В науке военного права пока в полной мере не развернулась дискуссия о правовой природе как осуществления полномочий по заимствованию чужого имущества в целях выполнения военными организациями служебно-боевых задач, так и права, которое у них возникает на временное владение и пользование данным имуществом¹.

Так, Т. С. Шнякина, исследуя право производить изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятого имущества на территории, на которой установлен режим военного положения, установленное п. 7 ч. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении», видит его правовую природу в качестве принудительного изъятия (реквизиции). Однако реквизиция — это принудительное прекращение

¹ См., например: Бодянская Е. А. Понятие системы правового регулирования и правового режима использования земель в интересах обороны и безопасности // Военное право. 2014. № 1. С. 158—167; Серенко С. Б., Беляков В. Г. Об ограничении права собственности граждан и юридических лиц, на средства водного транспорта, используемого в интересах обороны // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала

Российской таможенной академии. 2004. № 2. С. 191—194; Федотова Ю. Г. Понятие ограничения прав и свобод граждан и организаций в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства // Современное право. 2015. № 6. С. 30—35. Харитонов С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей // Военное право. 2018. № 1 (47). С. 109—112.

права собственности, тогда как анализируется право на временное безвозмездное пользование принятым во владение государственным (муниципальным, частным) имуществом, необходимым для выполнения возложенных (служебно-боевых, служебных) задач, а одним из условий возникающего правоотношения является возврат в целостности и сохранности принятого имущества¹.

Представляется, что исследуемое право имеет вещно-правовую природу, возникает из закона (поименовано в законе) и обладает теми же родовыми признаками, что и иные ограниченные вещные права. Возможно предложить именовать такое право правом на временное пользование государственным (муниципальным, частным) имуществом, необходимым для выполнения служебно-боевых задач.

В качестве субъекта — носителя этого ограниченного вещного права выступают обозначенные в законе или подзаконных нормативных правовых актах органы управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

В качестве юридических фактов, необходимых для возникновения правоотношения по поводу реализации военной организацией права на временное пользование государственным (муниципальным, частным) имуществом, необходимым для выполнения служебно-боевых задач, в гипотезах правовых норм специального военного законодательства указываются: нужды обороны, сочетающиеся с требованием федеральных органов исполнительной власти; обеспечение общественной безопасности; обеспечение режимов чрезвычайного положения, военного положения, контртеррористической операции; служебные цели, в том числе в сочетании с неотложными случаями; необходимость предотвращения преступлений, преследования и задержания

лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении; доставление граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения; проезд к месту происшествия в случаях, не терпящих отлагательства; выполнение служебно-боевых (служебных, возложенных) задач.

Дополнительным к необходимости выполнения служебно-боевых (служебных, возложенных) задач является определение времени (условий) их выполнения. Так, для военных организаций Вооруженных Сил — это ведение обороны в военное время, которая в данной норме не привязана к введению военного положения², в том числе по причине срочности реализации соответствующего властного полномочия и возникающего из него права владения и пользования чужим имуществом для выполнения служебно-боевых задач. Для войск национальной гвардии — введение режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции.

То есть во всех нормах, устанавливающих право военной организации на временное пользование государственным (муниципальным, частным) имуществом, необходимым для выполнения служебно-боевых задач, наступление условий, при которых реализация указанного права будет правомерной, связано с выполнением функций публичного характера в сфере обеспечения национальной безопасности, для осуществления которых такая организация была создана. Применение функционально обусловленных государственно-властных полномочий является административно-правовым основанием для возникновения у военных организаций анализируемых правомочий, имеющих вещно-правовую природу, в отношении чужого имущества. Императивность этого основания обуславливает и соответствующий метод правового регулирования.

¹ Шнякина Т. С. Реквизиция в интересах обороны страны: понятие и сущность // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. 2015. № 7. С. 24—30.

² Состояние войны возникает с момента фактического начала ведения военных действий, а военное положение вводится указом Президента Российской Федерации, для чего всегда нужно определенное время.

Однако именно правовое регулирование отношений, возникающих у уполномоченных военных организаций (органов военного управления) в процессе реализации обозначенного права, характеризуется коллизией и пробельностью.

Так, в отношении порядка реализации полномочий войск национальной гвардии будет принято постановление Правительства Российской Федерации, утверждающее соответствующие правила. В отношении порядка реализации полномочий органов федеральной службы безопасности и органов государственной охраны предусмотрено ведомственное подзаконное регулирование. А в отношении реализации схожих правовых норм Федерального закона «Об обороне» прозрачного правового механизма вообще нет, при том, что выполнение обязательств предоставлять для нужд обороны здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество затрагивает имущественные интересы не только организаций всех форм собственности, но и граждан¹.

С одной стороны, обосновано и оправдано, что каждое военное ведомство, наилучшим образом представляя, как исполнять возложенные на него задачи, участвует в разработке подзаконных нормативных правовых актов и предлагает тот механизм реализации своих прав, который ему видится в качестве предпочтительного.

С другой стороны, правовое регулирование общественных отношений должно иметь объективный характер и равно учитывать интересы всех сторон общественного отношения.

Так, например, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований и их должностные лица должны знать Правила предоставления войскам национальной гвардии Российской Федерации зданий (помещений), сооружений и земельных участков на период подготовки и выполнения

ими служебно-боевых задач в случае поступления к ним соответствующего запроса из войск национальной гвардии, кроме того иметь представление о порядке предоставления зданий, сооружений, транспортных средств и другого имущества для нужд обороны, а также знать ведомственные приказы ФСБ России и ФСО России, устанавливающие порядок использования имущества, которое в соответствии с федеральным законодательством эти органы имеют право принять для выполнения возложенных задач.

Представляется, что это примитивный, казуистический подход к правовому регулированию, потенциально скрывающий опасность превышения полномочий со стороны военных организаций разных ведомств.

Действительно, у Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов разные цели и задачи, но есть аналоговые задачи и схожие общественные отношения, которые можно и нужно регулировать одними и теми же нормативными правовыми актами на одном и том же уровне правового регулирования.

При этом речь идет ни в коем случае не о кодификации, но о систематизации и унификации законодательства Российской Федерации в области обороны и безопасности.

Вот еще один пример. В соответствии с п. 5 Рекомендаций Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности по итогам «парламентских слушаний» на тему «О перспективах законодательного обеспечения военного строительства в Российской Федерации» от 22 июля 2019 г. Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации рекомендуется подготовить предложения об организации торгов на поставку вооружения, военной и специальной техники в интересах Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по аналогии с по-

¹ В Российской Федерации на настоящий момент никаких нормативных правовых актов, предусматривающих порядок возмездного изъятия имущества в условиях военного времени, не

принято, в том числе при регулировании вопросов мобилизационной подготовки и мобилизации законодатель четко не прописывает процедуру изъятия. (Шнякина Т. С. Указ. соч.).

рядком, применяемым в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2017 г. № 1428 «Об особенностях осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства».

В связи с этим возникает ряд вопросов. Действительно ли закупки для нужд обороны страны и безопасности государства обладают такими особенностями, что нельзя распространить сложившуюся практику применительно к организации торгов в интересах иных военных ведомств? Действительно ли организации торгов на поставку вооружения, военной и специальной техники в интересах Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации обладает такими особенностями, что требует специального (особенного) правового регулирования на правительственном уровне? Действительно ли должна быть разница в организации своей работы поставщиками в зависимости от того, в торгах какого ведомства они принимают участие?

Если ответы на эти вопросы не содержат убедительных утверждений, то вполне можно было бы пойти иным путем, распространив уже утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации и апробированный порядок осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства применительно к деятельности других войск, воинских формирований и органов.

В целях унификации законодательства и подзаконных нормативных правовых актов области обороны и безопасности возможно предпринять ряд мер. Во-первых, в случае инициативной или заказной разработки проекта нормативного правового акта одним из военных ведомств, оценивать возможность его унификации на этапе прохождения проектом всех необходимых стадий момента принятия или подписания. Во-

вторых, в случае, если уже имеется действующий нормативный правовой акт в отношении одного из военных ведомств, не принимать несколько новых в отношении других, а внести в него изменения, распространив его действие на всю совокупность возможно попадающих под данное правовое регулирование субъектов. Во-третьих, организовывать проведение комплексных научных исследований в этой сфере с целью выявления системных проблем в военных ведомствах и нахождения унифицированных путей их решения.

В наш стремительный век, когда правовое регулирование объективно не успевает за развивающимися общественными отношениями, государство просто не может и не должно позволять осуществлять казуистическое нормотворчество.

Библиография

1. Бодянская, Е. А. Понятие системы правового регулирования и правового режима использования земель в интересах обороны и безопасности / Е. А. Бодянская // Военное право. — 2014. — № 1. — С. 158—167.
2. Серенко, С. Б. Об ограничении права собственности граждан и юридических лиц, на средства водного транспорта, используемого в интересах обороны / С. Б. Серенко, В. Г. Беляков // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. — 2004. — № 2. — С. 191—94.
3. Федотова, Ю. Г. Понятие ограничения прав и свобод граждан и организаций в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства / Ю. Г. Федотова // Современное право. — 2015. — № 6. — С. 30—35.
4. Харитонов, С. С. О некоторых теоретико-правовых аспектах договорной работы с участием воинских частей / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 1 (47). — С. 109—112.
5. Шнякина, Т. С. Реквизиция в интересах обороны страны: понятие и сущность / Т. С. Шнякина // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 7. — С. 24—30.

Legal regulation of the provision of the Armed Forces of the Russian Federation, other troops, military units and bodies of real estate and other property for the period of their military service

© Smorchkova L. N.,

Doctor of Juridical Science, Associate Professor,
Lead Researcher of the Sector of Administrative
Law and Process of the Institute of State and Law of
the Russian Academy of Sciences

Abstract. Based on the analysis of the Rules approved by the Government of the Russian Federation for the provision of buildings (premises), structures and land plots to the National Guard of the Russian Federation for the period of preparation and performance of military-combat missions and similar legal regulation, the article concludes that it is necessary to systematize and unify Russian legislation in the field of defense and security.

Key words: defense and security interests, combat missions, property provision, legal regulation, unification of legislation.

Особенности взаимодействия подразделений лицензионно-разрешительной системы Росгвардии при выполнении возложенных на них задач

© Шеншин В. М.

кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации

© Фаисханов Р. Р.

аспирант кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Аннотация. В представленной статье рассмотрены особенности взаимодействия подразделений лицензионно-разрешительной системы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации при осуществлении комплекса контрольно-надзорных функций за оборотом оружия, а также частной детективной и частной охранной деятельностью. Авторами указывается на взаимодействие как на одно из основных условий качественного выполнения возложенных на подразделения лицензионно-разрешительной системы Росгвардии задач.

Ключевые слова: взаимодействие, лицензионно-разрешительная система, оборот оружия, Росгвардия, совместная деятельность.

Функционирование подразделений лицензионно-разрешительной системы в составе Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации обусловлено нормативным закреплением за Росгвардией задач по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия, частной охранной и частной детективной деятельности¹.

Важнейшим условием эффективного обеспечения контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия², в области частной охранной³ и частной детективной деятельности является слаженная работа по взаимодействию лицензионно-раз-

решительных подразделений как с различными подразделениями Росгвардии, так и с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими лицами и общественностью.

Под взаимодействием следует понимать базовую философскую категорию, отражающую процессы воздействия объектов (субъектов) друг на друга⁴.

В философии под взаимодействием понимается достижение согласованности действий, деятельность на основе достигнутого объединения, и мероприятия, направленные на повышение эффективности совместной деятельности⁵.

¹ П. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

² Решение Суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 12.02.2019 по делу № 12-729/2018.

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.09.2018 № Ф08-7675/2018 по делу № А22-3816/2017.

⁴ Большая советская энциклопедия / А. М. Прохоров. — 3-е издание. М.: Советская энциклопедия, 1971. Т. 5. С. 7.

⁵ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М.: Политиздат, 1991. С. 65.

В военных науках термин взаимодействие представляет собой совместные согласованные по целям, задачам, месту, времени и способам выполнения задач действия подразделений для достижения цели операции¹.

В свою очередь, организация взаимодействия лицензионно-разрешительных подразделений представляется неотъемлемой частью управления лицензионно-разрешительной системой и подразумевает под собой целенаправленную деятельность руководителей по согласованию действий сил и средств, непосредственно выполняющих задачи по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия, предметов и веществ, на которые установлен особый режим пользования, а также осуществлению частной детективной и частной охранной деятельности.

А. В. Бецков и В. В. Зыков в качестве основных принципов взаимодействия Росгвардии и МВД России при совместном выполнении оперативно-служебных (боевых) задач отмечают:

— соблюдение законности и прав человека;

— постоянную направленность системных согласованных действий различных служб, органов и подразделений на достижение положительного конечного результата;

— деятельность каждого участника взаимодействия в пределах своей компетенции;

— повышение эффективности деятельности сил и средств в различных условиях оперативной обстановки, особенно при ее осложнении².

Вместе с тем, перечисленные принципы лежат как в основе взаимодействия Росгвардии с МВД России, так и любого взаимодействия подразделений лицензионно-разрешительной системы Росгвардии

при осуществлении возложенных на них задач.

Качественное решение вопросов взаимодействия лицензионно-разрешительных подразделений Росгвардии с иными ведомственными подразделениями Росгвардии, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и общественностью является составляющей частью обеспечения успешного осуществления контрольно-надзорных функций за предметами и веществами, способными нанести вред охраняемым государством общественным отношениям, осуществлению частной детективной и частной охранной деятельности.

Необходимость во взаимодействии обусловлена наличием потребности субъектов правоотношений в дополнении их информационных, ресурсных и других возможностей, необходимых для достижения определенного правового результата в процессе деятельности, и обладанием востребованными полномочиями привлекаемых к взаимодействию субъектов³.

В процессе деятельности подразделений лицензионно-разрешительной системы Росгвардии можно условно выделить два направления взаимодействия: внутреннее и внешнее.

Так, внутреннее взаимодействие представляет собой совместную и согласованную деятельность лицензионно-разрешительных органов и других подразделений Росгвардии, сосредоточенных на повышении эффективности осуществления комплекса контрольно-надзорных функций за оборотом оружия, а также частной детективной и частной охранной деятельностью.

¹ Военная энциклопедия. Т. 2. М.: Воениздат, 1994. С. 82.

² Бецков А. В., Зыков В. В. Концептуальные основы взаимодействия МВД России с войсками национальной гвардии России при совместном выполнении оперативно-служебных (боевых) задач // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 4 (40). С. 7.

³ Кудашкин А. В., Шеншин В. М. Особенности организации взаимодействия органов внутренних дел МВД России, войск национальной гвардии и Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 3. С. 16—22.

В свою очередь, внешнее взаимодействие осуществляется подразделениями лицензионно-разрешительной системы Росгвардии в целях получения дополнительной информации, привлечения вспомогательных сил и средств и расширения компетенционных полномочий.

Субъекты, вступающие во внешнее взаимодействие с лицензионно-разрешительными подразделениями Росгвардии, условно можно разделить на три группы:

- 1) органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;
- 2) коммерческие и некоммерческие организации;
- 3) общественные объединения.

В процессе реализации полномочий по контролю за оборотом оружия, предметами и веществами, на которые установлен особый режим пользования, осуществлением частной детективной и частной охранной деятельности, лицензионно-разрешительные подразделения Росгвардии взаимодействуют с органами МВД России, ФСБ России, Минобороны России, ФТС России, Росстандарта и др.

По мнению Е. Д. Шелковниковой, указанные структуры взаимодействуют в формах совместной подготовки правовых актов; взаимного обмена информацией; совместного планирования и проведения специальных операций, проверок и др.¹

В научной литературе относительно форм взаимодействия в целом встречаются следующие мнения.

В. В. Дедюхин и Ф. Г. Канцарин считают, что взаимодействие может осуществляться в форме согласования планируемых мероприятий и совместной разработке и исполнении намеченных мероприятий².

И. И. Гвоздев выделяет в качестве форм взаимодействия взаимную информацию, совместное составление различных планов, совместное проведение мероприятий, обмен силами и средствами, оказание взаимной помощи и обмен опытом работы³.

Под формами взаимодействия подразделений лицензионно-разрешительной системы Росгвардии с органами государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне, органами местного самоуправления и общественностью следует понимать нормативно урегулированную согласованную деятельность участвующих в совместных мероприятиях субъектов, обеспечивающих оптимальные условия выполнения возложенных задач по контролю за оборотом оружия, а также частной детективной и частной охранной деятельностью.

По нашему мнению, на основе анализа основных положений о взаимодействии подразделений лицензионно-разрешительной системы Росгвардии, следует выделить следующие основные формы взаимодействия:

— участие в подготовке правовой базы в сферах регулирования оборота оружия, частной охранной и частной детективной деятельности;

— обмен информацией, совместное планирование и реализация мероприятий для решения возложенных на лицензионно-разрешительные подразделения Росгвардии задач.

Организация взаимодействия невозможна без взаимного понимания сути совместно решаемых вопросов и согласия сторон по поводу предмета, процедур и результатов сотрудничества. Следует особо отметить, что понимание и согласие сторон

¹ Шелковникова Е. Д. Теоретические и правовые основы деятельности органов внутренних дел по контролю за оборотом оружия : монография. М.: ВНИИ МВД России, 1998. С. 28.

² Дедюхин, В. В. Совершенствование взаимодействия оперативных аппаратов ИТ учреждений с другими частями и службами этих учреждений / В. В. Дедюхин, Ф. Г. Канцарин // Актуальные про-

блемы управления оперативными аппаратами органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1980. С. 130.

³ Гвоздев И. И. Организация взаимодействия служб и органов внутренних дел — важное средство повышения эффективности борьбы с преступностью // Научная организация управления и труда — важнейший резерв повышения эффективности служебной деятельности органов внутренних дел. Минск, 1973. С. 71.

участников взаимодействия являются необходимым условием достижения положительных результатов.

Ожидаемый положительный результат взаимодействия обусловлен фактором интеграции, при котором происходит объединение частей в единый механизм, в процессе слаженной работы которого генерируется способность эффективнее выполнять возложенные задачи.

По мнению некоторых авторов, в число обязательных признаков взаимодействия входит лишь совместность действий и равноправие субъектов¹.

Другие отмечают, что взаимодействие может осуществляться на различных уровнях, при этом в состав субъектов входят конкретные исполнители, службы и подразделения².

Однако деятельность взаимодействующих сил и средств достигает максимальной эффективности при наличии таких основных признаков как совместность и согласованность. Следовательно, взаимодействие требует непосредственного участия подразделений (органов, структур) в совместном мероприятии. В противном случае такую деятельность можно охарактеризовать лишь как согласованную.

Стоит отметить, что на практике в ходе проведения совместного мероприятия между взаимодействующими субъектами не исключается реализация самостоятельных функций и изолированное осуществление полномочий, однако, учитывая направленность этих действий на выполнение общей задачи, такое взаимодействие не перестает быть совместным, а, следовательно, не препятствует достижению максимальной эффективности.

Вместе с тем, также следует выделить такие характерные признаки взаимодействия как: правовая основа, совместный план действий, дифференциация функций, совместный маневр силами и средствами, взаимное информирование.

Таким образом, взаимодействие подразделений лицензионно-разрешительной системы Росгвардии представляет собой совместную деятельность взаимодействующих субъектов по обеспечению общественной безопасности, проведению профилактических мероприятий и пресечению правонарушений. Практика взаимодействия свидетельствует о том, что взаимный обмен положительным опытом также способствует повышению эффективности работы субъектов взаимодействия в целом.

Организация взаимодействия представляет собой сложный процесс, требующий от организаторов высокой профессиональной подготовки в связи с тем, что помимо умения предвидеть различные варианты развития событий необходимо обладать так называемым пространственным мышлением, то есть способностью представить совместные действия взаимодействующих субъектов в трехмерном пространстве, в различных условиях выполнения поставленных задач и одновременно на нескольких уровнях управления.

Учитывая, что на сегодняшний день, незаконный оборот оружия³ остается одной из актуальных проблем для Российской Федерации и мирового сообщества в целом⁴, в том числе в контексте применения оружия как средства террористической деятельности⁵ и наличия оружия у частных военных

¹ Аксенов А. А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 20.

² Плишкин В. М. Организация взаимодействия территориальных и транспортных органов внутренних дел в охране общественного порядка. Киев. 1982. С. 7.

³ Гонтаренко И. А., Шеншин В. М. Особенности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере оборота оружия войсками национальной гвардии // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10. С. 10—17.

³ Фаисханов Р. Р. Генезис лицензионно-разрешительной деятельности правоохранительных органов Российского государства // Общественные и экономические науки. Студенческий научный форум : сборник статей по материалам XVII студенческой международной научно-практической конференции. М., 2019. С. 171—181.

⁵ См. подробнее : Борисов С. В., Харитонов С. С. Особенности регламентации ответственности в контексте обеспечения законности за преступления террористической направленности в уголовном законодательстве Российской Федерации и

компаний¹, а также факт законодательного закрепления обязанности частных охранных организации оказывать содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, а частных детективов оказывать содействие правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ч. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»), не оставляет сомнения вопрос о целесообразности всесторонней проработанности теории взаимодействия, способствующей повышению эффективности деятельности взаимодействующих субъектов.

Библиография

1. Аксенов, А. А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Аксенов. — М., 1973.
2. Бецков, А. В. Концептуальные основы взаимодействия МВД России с войсками национальной гвардии России при совместном выполнении оперативно-служебных (боевых) задач / А. В. Бецков, В. В. Зыков // Труды Академии управления МВД России. — 2016. — № 4 (40).
3. Борисов, С. В. Особенности регламентации ответственности в контексте обеспечения законности за преступления террористической направленности в уголовном законодательстве Российской Федерации и Республики Беларусь / С. В. Борисов, С. С. Харитонов // Право.by. — 2019. — № 4 (60). — С. 106—110.
4. Гвоздев, И. И. Организация взаимодействия служб и органов внутренних дел — важное средство повышения эффективности борьбы с преступностью // Научная организация управления и труда — важнейший резерв повышения эффективности служебной деятельности органов внутренних дел. — Минск, 1973.
5. Гонтаренко, И. А. Особенности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере оборота оружия войсками национальной гвардии / И. А. Гонтаренко, В. М. Шеншин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10. — С. 10—17.
6. Корякин, В. М. Понятие «наемничество» в контексте деятельности частных военных компаний / В. М. Корякин, В. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 4 (261). — С. 95—101.
7. Кудашкин, А. В. Особенности организации взаимодействия органов внутренних дел МВД России, войск национальной гвардии и Вооруженных Сил Российской Федерации / А. В. Кудашкин, В. М. Шеншин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 3. — С. 16—22.
8. Фаисханов, Р. Р. Генезис лицензионно-разрешительной деятельности правоохранительных органов Российского государства / Р. Р. Фаисханов // Общественные и экономические науки. Студенческий научный форум : сборник статей по материалам XVII студенческой международной научно-практической конференции. — М., 2019. — С. 171—181.
9. Харитонов, С. С. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 9 (266). — С. 59—67.
10. Шелковникова, Е. Д. Теоретические и правовые основы деятельности органов внутренних дел по контролю за оборотом оружия : монография / Е. Д. Шелковникова. — М.: ВНИИ МВД России, 1998.

Республики Беларусь // Право.by. 2019. № 4 (60). С. 106—110; Харитонов С. С. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 9 (266). С. 59—67.

¹ См. подробнее : Корякин В. М., Харитонов В. С. Понятие «наемничество» в контексте деятельности частных военных компаний // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 4 (261). С. 95—101.

Features of interaction of divisions of license-allowing system of ROS of guard at performance tasks assigned to them

© Cshencshin V. M.,

Deputy head of the Department of constitutional and administrative law of the faculty (command) of the St. Petersburg military order of Zhukov Institute of the national guard of the Russian Federation, Ph. D.

© Faishanov R. R.,

Graduate student of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy

Abstract. The article describes the features of interaction of divisions of the licensing system of the Federal service of national guard troops of the Russian Federation in the implementation of complex Supervisory functions over the circulation of weapons, as well as private detective and private security activity. The authors point to cooperation as one of the main conditions for the qualitative implementation of the tasks assigned to the units of the license and permit system of Rosgvardiya.

Keywords: cooperation, license-allowing system, arms trafficking, Rosgvardiya, joint activities.

Социальные гарантии военнослужащих и членов их семей

Актуальные вопросы соблюдения порядка увольнения жён военнослужащих при переводе супруга к новому месту военной службы для получения социальных выплат

© Ковалёв В. И.,

кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, почётный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

© Ломакина Т. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного (государственного) права Военного университета

Аннотация. В рамках настоящей статьи изучен перечень вопросов, касающихся предоставления супруге военнослужащего, переведенного на службу в другую местность, пособия, выдача которого осуществляется при увольнении с предыдущего места работы. Также проанализированы актуальные проблемы исполнения требований законодательства в области обеспечения социальных прав и гарантий членов семьи военнослужащего, исследуется практический опыт применения законодательства в рассматриваемой области, а также наиболее эффективные методы разрешения возникающих проблем.

Ключевые слова: пособие; выплаты супругам военнослужащих; увольнение по собственному желанию; перевод в другую местность

Большинство военнослужащих во время прохождения военной службы не единожды сталкиваются с ситуацией перевода на новое место службы в другую местность. При этом жены военнослужащих в случае очередного перевода супруга для выполнения своего долга сталкиваются с достаточно серьезной проблемой — необходимостью очередного увольнения с прежнего места трудовой деятельности. В настоящее время достаточно остро стоит вопрос трудоустройства, ситуация еще более усугубляется тогда, когда работодатель понимает, что соискательница, являясь супругой военнослужащего, вероятнее всего через непродолжительный период времени уволится в связи с очередным переводом

мужа к новому месту службы. Существует также ещё более сложная ситуация, когда жёны военнослужащих и вовсе не могут найти место работы, так как рабочие места для их трудоустройства отсутствуют на месте военной службы супруга. Безусловно, тема социально-правовой защиты членов семей военнослужащих, которые вынуждены менять привычный образ жизни из-за изменения места службы мужа и отца, актуальна. И если проблемы правового регулирования обеспечения военнослужащих компенсационными восполнениями (в первую очередь материального, денежного характера) при переезде активно обсуждаются военными юристами¹, то этого нельзя сказать об указанной в заголовке статьи

¹ См., например, из последних: Харитонов С. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 5 (250). С. 9—12; Харитонов С. С. Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете оценки

законности действий командиров (начальников) // Военное право. 2018. № 4 (50). С. 142—145; Харитонов С. С. Мошенничество при получении выплат, совершаемое военнослужащими: вопросы квалификации деяния в контексте прокурорского надзора за расследованием преступлений указанной категории // Вестник военного права. 2019. № 1.

теме в связи с комплексностью обозначенной проблемы.

Однако на страницах научных периодических изданий редко, но проводился анализ вопросов, касающихся социального обеспечения жён военнослужащих и вопросов предоставления всех предоставляемых им социальных гарантий¹.

В рамках настоящей статьи будет проведён анализ вопросов соблюдения регламентированного порядка увольнения супруги военнослужащего с последнего места работы, принимая во внимание изменившиеся недавно законодательные требования, так как от этого зависит возможность получения социальных пособий на новом месте прохождения военнослужащим военной службы.

В целях обеспечения социальной защиты супругов военнослужащих 5 ноября 1995 г. Совет Министров РСФСР принял постановление «Об усилении социальной защищённости военнослужащих, проходящих службу на территории РСФСР». Согласно требованиям данного постановления Министр обороны Российской Федерации 11 июля 2002 г. издал приказ № 265 «О выплате жёнам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, выходного пособия в случаях расторжения ими трудового договора в связи с перемещением военнослужащих к новому месту военной службы в другую местность».

В соответствии с положениями обозначенного выше приказа на новом месте службы военнослужащего его супруга получает выходное пособие в размере двухмесячного среднего заработка.

В целях получения указанного пособия, супругой военнослужащего должен быть предъявлен пакет необходимых документов, подтверждающий факт, что она в действительности до момента перевода мужа была трудоустроена и была вынуждена

написать заявление об увольнении по собственному желанию по причине перевода мужа к новому месту службы. А также должна быть предъявлена справка с последнего места трудовой деятельности о сумме среднего заработка², для того чтобы на основании этих данных была рассчитана сумма пособия.

Изначально может показаться, что реализовать данную процедуру несложно, тем не менее, практический опыт свидетельствует о том, что нередко жены военнослужащих сталкиваются с отказом в выплате данного пособия на основании того, что в трудовой книжке супруги отсутствует указание причины увольнения по собственному желанию. Более того понятие "перевод в другую местность" разные должностные лица могут истолковывать разным образом.

Таким образом, можно заключить, что в настоящий момент, как и ранее в качестве основного документа, подтверждающего факт трудовой деятельности и трудовой стаж работника, выступает трудовая книжка согласно положениям ст. 66 ТК РФ.

В России впервые данный документ начал использоваться в 1918 г. в период установления в стране режима военного коммунизма и реализации программы всеобщей трудовой повинности; трудовая книжка того периода имела существенное значение, так как требовалась для выдачи продуктовых карточек. Сегодня на уровне национального законодательства запрещён принудительный труд, ведение процедуры учета страхового стажа работника и выплаченных за него из средств работодателя страховых взносов делегировано Пенсионному фонду Российской Федерации. Более того, непрерывность трудового стажа больше не имеет юридического значения в процессе расчета пособия по временной нетрудоспособности, поэтому с точки зрения

С. 33—39.

¹ Симоновский К. В. Выходное пособие жёнам военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 5. С. 93—97; Ломакина Т. В. Актуальные вопросы реализации в Вооружённых Силах Российской Федерации гарантий беременным женщинам и женщинам,

имеющим детей, при расторжении трудового договора // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 6. С. 21—27.

² Положение об особенностях порядка исчисления средней заработной платы, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2007 г. № 922.

авторов статьи необходимость использования трудовых книжек сегодня отпала. При этом существуют и другие мнения, касающиеся этого вопроса, чаще всего они заключаются в том, что на основании записей, внесенных в трудовую книжку, можно определить частоту смены данным работником мест трудовой деятельности, а также основания его увольнения (виновные или невиновные) и т.д.

И вместе с тем, с 1 января 2004 г. на законодательном уровне одобрено введение для использования трудовых книжек нового образца. Форму трудовой книжки, а также форму вкладышей к ней утвердило Правительство Российской Федерации постановлением от 16 апреля 2003 г. № 225. В рамках данного документа регламентируются также правила ведения и хранения трудовых книжек.

Выданные работникам трудовые книжки старого образца обмену не подлежат. Инструкция, определяющая порядок заполнения новых трудовых книжек, была разработана и утверждена постановлением Минтруда России от 10 октября 2003 г. № 69. Новая форма трудовой книжки имеет несущественные отличия от трудовой книжки старого образца. В графе «сведения о работе» должны быть отражены данные, касающиеся приема работника на место трудовой деятельности, его перевода и увольнения, а также информация, касающаяся уровня квалификации работника. Отменяется требование внесения информации о назначении пенсии. В случае приема работника на место трудовой деятельности впервые, его трудовая книжка должна быть оформлена не позднее 7 дней с начала работы. До введения нового порядка оформления трудовых книжек срок оформления трудовой книжки ограничен не был. С работодателя не снимается обязанность ведения трудовой книжки на каждого сотрудника, отработавшего в организации свыше 5 дней, в ситуации, когда трудовая деятельность на этом предприятии является для сотрудника основным местом работы.

В ситуации, когда в качестве причины написания работником заявления об увольнении по собственной инициативе высту-

пает невозможность продолжения им дальнейшей трудовой деятельности (зачисление в образовательные учреждения, наступление пенсионного возраста и т.д.) на работодателя возлагается обязанность по расторжению трудового договора в сроки, указанные в заявлении сотрудника (ч. 3 ст. 80 ТК РФ).

В п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» регламентировано правило о том, что в категорию иных уважительных причин, при наличии которых сотрудник не может осуществлять дальнейшую трудовую деятельность, следует включать также направление мужа (жены) для осуществления трудовой деятельности за рубеж, на новое место службы. Таким образом в категорию других случаев входит и переезд в другую местность по причине перевода мужа-военнослужащего.

Для того чтобы подтвердить факт перевода мужа-военнослужащего к новому месту службы в другую местность жёнам военнослужащих должны быть выданы справки установленного образца. Выдача данных справок осуществляется специально для представления потенциальным работодателям (п. 2 приказа Министра обороны Российской Федерации от 11 июля 2002 г. № 265 «О выплате жёнам военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, выходного пособия в случаях расторжения ими трудового договора в связи с перемещением военнослужащих к новому месту военной службы в другую местность»). Форму справки можно увидеть в Инструкции по делопроизводству в Вооружённых Силах Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2017 г. № 170.

Исходя из представленной выше информации, можно резюмировать, что на работодателя возлагается обязанность расторжения трудового договора с работником на основании п. 3 ч. 1 ст. 77 ТК РФ, иными словами, по собственному желанию работника в сроки, указанные им в заявлении об увольнении.

В процессе расторжения трудового договора по инициативе работника на основании причин, по которым в соответствии с требованиями законодательства должны быть предоставлены определенные льготы и преимущества, одновременно с внесением записи об увольнении в трудовой книжке должны быть указаны данные причины. К примеру: «Уволена по собственной инициативе, по причине перевода супруга на работу в другую местность, п. 3 ст. 77 ТК РФ» или «Уволена по собственной инициативе по причине необходимости осуществления ухода за ребёнком, не достигшим 14 лет, п. 3 ст. 77 ТК РФ».

За исключением данного требования в порядке увольнения жен военнослужащих больше нет отличий от стандартной процедуры прекращения трудовых отношений с работниками организации по их инициативе. Также нужно указать, что работник в данном случае должен соблюсти основные этапы процедуры увольнения:

Работник должен предоставить работодателю заявление об увольнении с конкретной датой и указать причину увольнения. Форма написания заявления произвольная.

После представления заявления и справки работодатель должен издать приказ или распоряжение по организации о расторжении трудовых отношений, приказ в установленном порядке регистрируется в журнале регистрации приказов, ему присваивается номер и указывается дата издания.

В трудовую книжку увольняющегося работника вносится необходимая запись.

В последний день работы работнику должен быть выдан пакет необходимых документов, в частности, работодатель выдает ему трудовую книжку, копии приказов о приеме на работу и увольнении с работы, справку о сумме среднемесячного заработка за истекший год.

Положение об особенностях порядка расчета средней заработной платы утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2007 г. № 922.

Подобная необходимость появилась в результате того, что с 6 октября 2006 г. ТК РФ, в т.ч. ст. 139, регулирующая перечень

общих вопросов, касающихся расчета суммы среднего заработка, начала действовать в новой редакции. Положение, которое было утверждено ранее постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2003 г. № 213, утратило силу. Существенных различий между новыми и старыми правилами расчета суммы среднего заработка не отмечается, но при этом ряд изменений весьма значителен.

В частности, значимым изменением является регламентированный в ст. 139 ТК РФ новый порядок расчета суммы среднего заработка. Согласно требованиям ст. 139 сумму среднего заработка во всех без исключения ситуациях следует рассчитывать за последние 12 месяцев (до введения нового порядка сумма среднего заработка рассчитывалась за последние три месяца до начала отпуска); также еще одним изменением является то, что расчетный период для определения суммы средней заработной платы сейчас составляет календарные месяцы — с 1-го по 30-е (31-е) число, а в феврале — до 28-го (29-го) (до введения в действие нового порядка отсутствовала точная дата начала и окончания расчетного периода); в качестве среднемесячного количества календарных дней в месяц, требующегося в целях определения суммы среднего дневного заработка для начисления отпускных, принимается значение 29,4, а не 29,6 (нововведение обусловлено изменениями в количестве праздничных дней).

Перечень указанных выше нововведений отражен в новых Правилах. Более того в Правилах содержится уточнение о том, что платежи, не относящиеся к категории заработной платы и не включенные в рамки системы оплаты труда, в процессе расчета суммы среднего заработка к учету не принимаются. К примеру, сюда следует включить: суммы материальной помощи, суммы оплаты за питание, компенсации поездок и обучения, компенсации общественных услуг и отдыха. В любой ситуации, все дни, отраженные в таблице рабочего времени как рабочие, будут включаться в расчет суммы заработка.

Процедура полного расчета также должна быть осуществлена в последний рабочий день.

При анализе понятия и толкования термина «перевод в другую местность» в данной ситуации можно столкнуться с тем, что некоторые работодатели (командиры воинских частей (организаций) ошибаются, когда считают, что понятие перевода в другую местность означает перевод в другой субъект Российской Федерации. Место работы (населенный пункт) работника указывается в обязательных условиях трудового договора. В ситуации, когда работника принимают на работу в филиал предприятия, представительства или другое обособленное структурное подразделение, местонахождение которого находится в другой местности, место работы следует определять, указывая местонахождение обособленного структурного подразделения.

В нормах трудового законодательства понятие «другая местность» связано с другим населенным пунктом в соответствии с существующим административно-территориальным делением. В результате перевода военнослужащего в другую местность возникает ситуация изменения как места его службы, так и места его проживания. Данные изменения затрагивают и супругу военнослужащего.

Чтобы разобраться с этими понятиями, сначала следует установить, что такое «населенный пункт», «другая местность», чем они отличаются друг от друга, в каких нормативных правовых актах содержатся их определения.

Проанализировав действующее законодательство в этой области, авторы установили, что оно не содержит понятия «населенный пункт». Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает понятия городского и сельского поселений:

— городское поселение — это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

— сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через

выборные и иные органы местного самоуправления.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, следует, что населенные пункты — это города, городские округа, городские округа с внутригородским делением, поселки, села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы и другие сельские населенные пункты.

Например, в ст. 3 Закона Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-03 «Об административно-территориальном устройстве Московской области» указано, что населенный пункт — это часть территории, которая служит постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей, имеющая сосредоточенную застройку в пределах границы, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации. Городской населенный пункт — это административно-территориальная или территориальная единица, являющаяся промышленным, экономическим и социальным центром, имеющая преимущественно средне- и многоэтажную жилую застройку, а также численность населения, соответствующую требованиям данного вышеуказанного Закона.

Сельский населенный пункт — территориальная единица, не соответствующая совокупности признаков, установленных для городского населенного пункта.

В соответствии с п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» другая местность — это местность за пределами административно-территориальных границ определенного населенного пункта.

Таким образом, чтобы супруга военнослужащего могла уволиться по причине перевода мужа на работу в другую местность, данный населенный пункт должен находиться за пределами административно-территориальных границ соответствующего населенного пункта, где ранее проходил военную службу супруг работницы.

В практической деятельности в качестве перевода в другую местность признается как перевод на службу в другой насе-

ленный пункт, так и перевод, в случае которого работник при проживании на прежнем месте жительства и при использовании средств транспорта, не в состоянии обеспечить ежедневную явку на новое место работы.

Следует отметить, что в отношении ситуации, когда причиной увольнения является изменение места жительства, существует судебная практика, согласно которой работнику необходимо предоставить документы, подтверждающие переезд, в противном случае работодатель не имеет права до истечения двухнедельного срока предупреждения уволить работника. Так, как следует из апелляционного определения Красноярского краевого суда от 15 ноября 2017 г. по делу № 33-15051/2017, 2 мая 2017 г. гражданка И. обратилась к работодателю с заявлением об увольнении по собственному желанию с 3 мая 2017 г. в связи с переездом на новое место жительства в другой населенный пункт. Последний отказался уволить работницу в тот день, о котором она просила в заявлении. Гражданка И. на работу 3 мая 2017 г. не вышла, а 17 мая того же была уволена по пп. «а» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ (прогул). Работник в исковом заявлении просил суд признать незаконным приказ об увольнении, возложить на ответчика обязанность уволить ее по собственному желанию 3 мая 2017 г. Суд отказал в удовлетворении требований работника, указав в своем решении, что доводы истицы об обязанности работодателя уволить ее по собственному желанию с того дня, о котором она просит в заявлении в связи с переездом в другую местность, не могут быть приняты во внимание, так как соглашения между сторонами трудового договора о его расторжении на основании ст. 77 п. 3 (по инициативе работника) ТК РФ, в день о котором просит работник, достигнуто не было. Каких-либо доказательств невозможности продолжения работы истицей не представлено и судом не установлено.

Полагаем, что данный вывод справедлив и для увольнения работника по причине перевода супруга военнослужащего в другую местность.

При прибытии на новое место службы военнослужащему надлежит подать рапорт

в порядке подчиненности, в котором в соответствии с требованиями приказа Министра обороны от 11 июля 2002 г. № 265 он представляет ходатайство о необходимости выплаты выходного пособия его супруге.

Одновременно с рапортом подаются такие документы как: справка о сумме среднего заработка жены с предыдущего места трудовой деятельности; выписка из трудовой книжки супруги; справка из воинской части с предыдущего места службы подтверждающая факт того, что там выплата пособия не осуществлялась. Сроки осуществления выплаты пособия законодательно не регламентированы, но как свидетельствует практический опыт, полная выплата пособия осуществляется в течение месяца.

Авторы полагают, с учетом приведенных выше обстоятельств, могут быть выделены такие условия предоставления супруге военнослужащего выходного пособия, как:

— факт вынужденного увольнения с предыдущего места работы в связи с переводом супруга на новое место службы;

— факт фактического переезда в другой населенный пункт (необязательно факт переезда в другой субъект Российской Федерации) и соответственно факт изменения места жительства;

— факт предоставления супругом-военнослужащим на новом месте службы пакета документов, оформленных в установленном порядке, на основании которых будет осуществлена процедура начисления и выплаты пособия.

Библиография

1. Ломакина, Т. В. Актуальные вопросы реализации в Вооружённых Силах Российской Федерации гарантий беременным женщинам и женщинам, имеющим детей, при расторжении трудового договора / Т. В. Ломакина // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 6. — С. 21—27.
2. Симоновский, К. В. Выходное пособие жёнам военнослужащих / К. В. Симоновский // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 5. — С. 93—97.
3. Харитонов, С. С. Мошенничество при получении выплат, совершаемое военнослужащими: вопросы квалификации деяния в контексте прокурорского надзора за расследованием преступлений указанной категории / С. С. Харитонов // Вестник военного права. — 2019. — № 1. — С. 33—39.

4. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 5 (250). — С. 9—12.

5. Харитонов, С. С. Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете оценки законности действий командиров (начальников) / С. С. Харитонов // Военное право. — 2018. — № 4 (50). — С. 142—145.

Topical issues of compliance with the procedure for dismissal of military wives when transferring a spouse to a new place of military service to receive social benefits

© **Kovalev V. I.**,

Candidate of law, associate Professor, honored lawyer of the Russian Federation, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation

© **Lomakina T. V.**,

Candidate of legal Sciences, associate Professor of the Department of constitutional (state) law of the Military University

Annotation. The article deals with the issues of granting the spouse of a serviceman, transferred to another location benefits in connection with her dismissal from her former place of work, actual problems of implementation of legislation in the field of ensuring social rights and guarantees of family members of a serviceman, analyzes the practice of applying the legislation in this area, possible solutions to problems. Considering the changes in the legislation, the issues of observance of a certain order of dismissal of the serviceman's spouse from the last place of work will be considered, because it depends on the receipt of social benefits for the new place of passage for servicemen of military service.

Keywords: allowance; payments to spouses of military personnel; voluntary redundancy, transfer, transfer to another locality.

Опыты освоения правовой культуры (на примере трудовых отношений в образовательной организации Министерства обороны Российской Федерации)

© Рудичева Н. И.,

кандидат физико-математических наук, доцент

Аннотация. Статья является частью дискуссии, возникшей между автором и активом профсоюза Военного университета в ходе подготовки проекта коллективного трудового договора. Предполагается, что коллективный трудовой договор не должен ограничиваться цитатами из законодательства о труде. Его основная задача — конкретизировать права участников трудовых отношений, гарантированных Конституцией и ТК РФ.

Ключевые слова: коллективный трудовой договор, работники, представители работодателя, академические свободы, индивидуальный трудовой договор, социальные гарантии.

То, что в России правовая культура развита чрезвычайно слабо — общее место. Обычно это объясняется отсутствием информированности её потребителей, ограниченностью их доступа к правовой защите и иными причинами, связанными с личностными характеристиками участников трудовых отношений.

Мы попробуем посмотреть на эту проблему иначе, с позиции специфики современных отношений между работником — преподавателем и работодателем — военной организацией.

До недавнего времени преподаватель пользовался значительным числом академических свобод, включая возможность отсутствия на рабочем месте вне аудиторной работы без специального согласования с представителем работодателя. Рамки прав и обязанностей преподавателя определялись ТК РФ, Законом Российской Федерации «Об образовании» (ныне утратившим силу), отраслевыми приказами, учитывающими особенности труда, личным трудовым договором, письмами-разъяснениями Минтруда России, внутренними актами образовательной организации.

Разумеется, мы всегда учитываем, что после подписания контракта равенство сторон уступает место трудовой субординации, а свобода распоряжения временем, которым измеряется жизнь работника, ограничивается трудовой дисциплиной. Другой вопрос: каковы

пределы распоряжения временем работника?

МОТ всячески подчеркивает необходимость подробной регламентации вопросов, связанных с формированием «комплекса несвободы», «зарплатным рабством», поскольку при отсутствии правовой культуры у работодателя всегда есть риск перехода функциональной зависимости в личную. Кроме того, и МОТ, и Евросоюз стремятся жёстко ограничить дискрецию работодателя (как руководителя организации, так и его представителя — непосредственного начальника работника) с тем, чтобы рынок труда наполнялся свободными работниками. Более того, МОТ возводит до уровня принципа правового регулирования отказ от употребления таких выражений, как «человеческий капитал», «труд, как товар», поскольку они обезличивают участников трудового процесса. Но мы с уверенностью скажем, что капитал, независимо от его природы, имеет твёрдую цену. А работник труда такой цены может и не иметь. К примеру, твердая цена доцента в соответствии с индивидуальным контрактом, составляет примерно 22 600 руб., что составляет менее 50 % средней зарплаты по региону. Всё остальное, то есть стимулирующие, компенсационные и иные выплаты, находятся в ведении работодателя. Он посредством бальной системы (скрытой от глаз общественности) манипулирует табулируемой нагрузкой, может уменьшить

и увеличить конечный результат, а, следовательно, и итоговые выплаты.

В конце 2019 г. в Военном университете будет принят новый коллективный трудовой договор, проект которого был разослан всем заинтересованным лицам. Знакомство с этим документом оставляет неоднозначное впечатление. Во-первых, терминология не позволяет установить чётких границ между управляющими и управляемыми. Руководящий состав заканчивается должностью начальника отдела и службы университета. Начальники (заведующие) кафедр рассматриваются не как представители работодателя перед работниками, находящимися у них в подчинении, но как собственно работники. Общая тенденция сегодня такова, что между работником-преподавателем и заведующим кафедры встраиваются новые управляющие единицы — председатели предметно-методических комиссий, в дискрецию которых попали такие важные вопросы, как распределение «горловой» нагрузки, закрепление за преподавателем академических (учебных) групп и проч. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» предполагает, что подобного рода выборные должности будут модераторами при проведении собраний предметных комиссий, но никак не дополнительными начальниками. Однако применение принципа единоначалия ведёт к образованию «жесткой вертикали власти». Это противоречит принципам образовательного сообщества, к которому относятся преподаватели, в частности свободы преподавательской деятельности, дискредитирует статус преподавателя (доцента, профессора) в академической среде. Наличие управляющих функций является основанием для снижения «традиционной» нагрузки. В состав этой нагрузки в последнее время включили функции, прежде выполнявшиеся офицерами, — индивидуальные кафедральные дежурства и «обязательные присутственные дни». Организационно-распорядительная нагрузка основного состава кафедр резко увеличилась, естественно за счёт таких разделов работы,

как научная и методическая деятельность. Особенно страдает научная деятельность в части участия преподавателей в работе авторитетных сторонних конференций, профессиональных сообществ, создающих собственно репутацию и имя учёного за пределами «военной тематики».

Представляется, что эта тема должна быть предметом коллективного договора. Решение вопроса о пределах компетенции указанных лиц, содержания обязательных функций в индивидуальных договорах должно быть отражено в коллективном договоре в интересах всех участников трудовых отношений.

Сегодня коллективный трудовой договор фактически ограничивается цитатами из ТК РФ. В то время как его основная задача — конкретизировать права участников трудовых отношений, гарантированных Конституцией Российской Федерации и ТК РФ. Мы часто забываем, что историческими источниками трудового права являются именно соглашения между работниками и работодателями, на базе которых формируется национальное законодательство о труде. Этот принцип до сих пор находит отражение в практике национальных правительств, которые легитимируют отраслевые соглашения в форме нормативных актов, распространяя их содержание на всю территорию правового регулирования. Примерами такой легитимации являются эффективный трудовой договор и ликвидация «зарплатного рабства» (в части, касающейся свободы выбора системы оплаты труда).

Просторы интернета заполнены вариантами составления эффективных договоров, которые, по мнению их авторов, могут быть предметом коллективных договоров. Так на сайте Роструда по Омской области указано, что в коллективном договоре следует определить:

- 1) форму выплаты заработной платы (ст. 131 ТК РФ);
- 2) порядок индексации (ст. 134 ТК РФ);
- 3) систему оплаты (ст. 135 ТК РФ);
- 4) место выплаты (ст. 136 ТК РФ);

5) условия куда перечислять заработную плату (ст. 136 ТК РФ);

б) условия способа перечисления (выбора формы банковской услуги: дебетовая банковская карта, счёт в банке, включая пенсионный) (ст. 136 ТК РФ);

7) день выплаты заработной платы (в трёх документах: коллективный договор, правила трудового распорядка и трудовой договор);

8) процедуры, по которым оформляется письменное согласие работника (ст. 60.2 ТК РФ);

9) размеры оплаты, которые устанавливаются по соглашению сторон (ст. 152 ТК РФ).

Содержание этих условий корреспондирует ст. 14 Конвенции № 95 Международной организации труда «Относительно защиты заработной платы»¹: «Если необходимо, должны быть предприняты эффективные меры для того, чтобы удобным и легко понятным способом информировать трудящихся:

а) об условиях начисления причитающейся им заработной платы до того, как они поступят на работу, и каждый раз, когда эти условия будут меняться;

б) во время каждой выплаты — о составных элементах заработной платы за каждый данный период в той мере, в какой эти элементы могут меняться».

Представляется, что опыты составления коллективных договоров в сфере культуры необходимо распространить и на наш случай.

Во-вторых, проект коллективного трудового договора не содержит четких границ между режимами рабочего времени и временем отдыха профессорско-преподавательского состава и иного гражданского персо-

нала военного учебного заведения. Дело доходит до того, что в преподавательской специальном факультета вывешиваются правила трудового распорядка, содержащие требования о пребывании на рабочем месте с 8.45 до 17.15. Напоминаем, что особенности труда профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений регламентированы актами Правительства Российской Федерации и Минобрнауки России, в частности, постановлениями Правительства Российской Федерации № 466², № 678³, приказом Минобрнауки России от 22 декабря 2014 г. № 1601⁴. В частности, приказ № 1601 устанавливает, что педагогические работники имеют следующие трудовые права и социальные гарантии:

1) право на сокращенную продолжительность⁵ рабочего времени;

2) право на дополнительное профессиональное образование по профилю педагогической деятельности не реже чем один раз в три года;

3) право на ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск продолжительность которого определяется Правительством Российской Федерации;

4) право на длительный отпуск сроком до одного года не реже чем через каждые десять лет непрерывной педагогической работы в порядке, установленном Минобрнауки России;

5) право на досрочное назначение страховой пенсии по старости в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

б) право на предоставление педагогическим работникам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, вне очереди жилых помещений по догово-

¹ Принята в г. Женева 1 июля 1949 г.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2015 г. № 466 «О ежегодных основных удлиненных оплачиваемых отпусках».

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2013 г. «Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность...».

⁴ Приказ Минобрнауки России от 22 декабря 2014 г. № 1601 «О продолжительности рабочего времени (нормах часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников и о порядке определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре»

⁵ 36-часовая рабочая неделя при максимальной продолжительности рабочего дня — 6 часов. Это — «табелируемое» бухгалтерией время для расчета заработной платы. (Прим. авт.).

рам социального найма, право на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда;

7) иные трудовые права, меры социальной поддержки, установленные федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Письмо Департамента государственной политики в сфере общего образования Минобрнауки России от 15 октября 2015 г. № 08-ПГ-МОН-37849 содержит разъяснение понятия «сокращённая продолжительность рабочего времени»: в соответствии с ч. 1 ст. 333 ТК РФ для педагогических работников устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю. Таким образом, при шестидневной рабочей неделе рабочее время преподавателя должно быть ограничено 6-ю часами (например, с 9.00 до 15.00). Проект коллективного договора содержит иной вариант распределения рабочего времени: сокращение его на 1 час в субботу и увеличение в остальные рабочие дни. Это противоречит требованию предельной нагрузки в 6 часов ежедневно. Но коллективный договор может устанавливать условия более «мягкие», чем предусматривает закон. Такой шаг участников трудовых отношений актуален в свете последнего выступления Председателя Правительства Российской Федерации Д. Медведева на юбилейном мероприятии МОТ, заявившего, что мы должны стремиться к сокращению недельной рабочей нагрузки. Напоминаем, что, согласно статистике ОЭСР, Россия находится на непочётном шестом месте по годовой часовой нагрузке работников (после таких стран, как Мексика и Чили). До пенсионной реформы в каком-то смысле это было оправдано. Однако с увеличением возраста выхода на пенсию естественно уменьшение часовой нагрузки, что соответствует общемировой тенденции и обеспечивает место государству в новых экономических реалиях постиндустриального мира.

Среди проблем, которые необходимо урегулировать коллективным договором, две особенно важны, так как право, гарантированное трудовым законодательством, не содержит своего механизма реализации.

Первая проблема — обеденное время преподавателя. На него необходимо выделить не менее 0.5 часа между занятиями, если их продолжительность превышает 4 академических часа. В период обучения автора этих строк в МГУ им. Ломоносова на младших курсах после 2-й пары предусматривался продолжительный перерыв (1 час 10 минут) на обед для всех участников учебного процесса. Представляется, что этот опыт может быть использован в практике Военного университета и отражён в коллективном договоре и правилах трудового распорядка. Сегодня мы являемся свидетелями ускоренного поглощения пищи, принесённой преподавателями специального факультета из дома в термосах. Другого способа удовлетворить свои пищевые потребности и сохранить здоровье нет.

Вторая проблема — длительный отпуск «сроком до одного года не реже чем через каждые десять лет непрерывной педагогической работы» (см. п. 4 приказа № 601). Механизм его реализации должен быть разработан федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, но его нет, а проблема «выгорания» работника социальной сферы существует. Международный опыт показывает, что такие отпуска преподаватели получают ежегодно и обычно используют для обобщения опыта и написания учебников и учебных пособий, которые работодатель заказывает, и что отмечается в специальном приложении к трудовому договору.

Представляется также, что коллективный договор должен обязать работодателя оборудовать надлежащим образом рабочие места, обеспечить доступ работников к информационным ресурсам своим иждивением, как это предусматривает национальное и международное трудовое право.

И последнее. Есть две категории работников, распорядок труда которых имеет особенности, предусмотренные ТК РФ и МОТ. Это — несовершеннолетние и лица «имеющие особые семейные обязанности». Ко второй категории МОТ относит родителей малолетних детей и детей-инвалидов и лиц,

имеющих на иждивении престарелых родителей. Сегодня, согласно данным статистики ОЭСР, проблема сочетания работы и заботы о престарелых особенно остра для лиц предпенсионного возраста (от 50 лет). С учётом дополнительных гарантий, устанавливаемых национальным законодательством, необходимо обеспечить приемлемые условия работы (гибкий график) и зафиксировать его в коллективном договоре.

Автору этого материала представляется, что дискуссия о содержании коллективного трудового договора не исчерпывается поставленными им проблемами. Желательно, чтобы данный материал стал отправной точкой для обсуждения проекта и принятия оптимального варианта коллективного соглашения, а журнал — площадкой для его реализации.

Experience in the development of legal culture (on the example of labor relations in the educational organization of the Ministry of Defense of the Russian Federation)

© Rudicheva N. I.,
candidate of physical and mathematical sciences, associate professor

Abstract. The article is part of a discussion that arose between the author and the union activist of the Military University during the preparation of the draft collective labor agreement. It is understood that a collective labor agreement should not be limited to quotes from labor law. Its main task is to specify the rights of participants in labor relations guaranteed by the Constitution and the Labor Code of the Russian Federation.

Key words: collective labor contract (agreement), workers, employer representatives, academic freedoms, individual labor contract, social guarantees.

Ведомственное регулирование переселения граждан из закрытых военных городков (процедурные и иные вопросы)

© Туганов Ю. Н.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права Российской таможенной академии, заслуженный юрист Российской Федерации, судья военного суда в почетной отставке, академик РАЕН

Аннотация. В статье рассматривается проблема переселения граждан из закрытых военных городков, осуществлен анализ Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2019 г. № 239 «Об особенностях жилищного обеспечения граждан Российской Федерации, подлежащих переселению из закрытых военных городков», а также изданных в соответствии с ним ведомственных нормативных правовых актов.

Ключевые слова: закрытые военные городки, переселение, право на жилище, учет граждан, подлежащих переселению.

Проблема отселения граждан из закрытых военных городков возникла не в нынешнем столетии. Сам институт отселения возник примерно в середине XX в. Но в прошлом проблема отселения решалась несколько иначе, чем сейчас.

Актами ЦК КПСС и Совета Министров СССР была установлена обязательность переселения, а те лица, которые отказывались от переселения, подлежали выселению в административном порядке.

Основным документом по порядку переселения граждан из закрытых военных городков следует признать Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 декабря 1980 г. № 1131 «О переселении из закрытых военных городков лиц, утративших связь с Вооруженными Силами СССР и органами Комитета государственной безопасности СССР, и о порядке обеспечения жилой площадью прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы», на котором стояла отметка «Не для публикации».

Издаваемые 30—40 лет назад правовые акты Минобороны СССР содержали полные тексты вышестоящих органов и, в частности, полный текст упомянутого постановления, что позволяло ознакомиться с ним заинтересованному кругу военнослужащих.

В первоначальной редакции п. 1 указанного постановления в целях улучшения жилищных условий военнослужащих, освобождения закрытых военных городков от лиц, утративших связь с Вооруженными Силами

СССР и органами Комитета государственной безопасности СССР, обязывал Советы Министров союзных республик выделить Министерству обороны, Министерству внутренних дел СССР и Комитету государственной безопасности СССР жилую площадь государственного жилищного фонда, независимо от ее ведомственной принадлежности, для переселения в установленном порядке лиц, утративших к моменту принятия данного постановления связь с Вооруженными Силами СССР и органами Комитета государственной безопасности СССР, из жилых помещений, находящихся в обособленных военных городках при войсковых частях, расположенных вне черты населенных пунктов, и в закрытых военных городках с системой пропусков, расположенных в населенных пунктах.

В последующей редакции п. 1 постановления ЦК КПСС и Совет Министров СССР предоставление жилых помещений возложено на уровень исполкомов местных Советов народных депутатов, обязав последних предоставлять жилье отселяемым гражданам в течение 2 лет со дня увольнения в запас или отставку.

Указанное постановление утратило силу еще в 1993 г. Таким образом, до недавнего времени фактически не существовало как такового порядка отселения граждан из закрытых военных городков, то есть фактически государством не был урегулирован данный законодательный пробел.

На отсутствие четкого механизма отселения граждан из закрытых военных городков ранее указывали в своих публикациях В. А. Верховодов, П. В. Ильменейкин, Е. Н. Трофимов, С. С. Харитонов¹, в том числе поднимался вопрос о том, какие граждане подлежат отселению из закрытого военного городка.

Отметим, что в соответствии с п. 14 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» порядок обеспечения жилыми помещениями военнослужащих-граждан, проживающих в закрытых военных городках, при увольнении их с военной службы должен быть определен федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Однако до сих пор такого документа не издано. Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2019 г. № 239 «Об особенностях жилищного обеспечения граждан Российской Федерации, подлежащих переселению из закрытых военных городков» (далее — Указ) издан не в соответствии с указанной выше нормой Федерального закона «О статусе военнослужащих». Ссылается Указ на ст. 80 Конституции Российской Федерации, которая в общих чертах говорит о том, что Президент Российской Федерации является главой государства, а также гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Кроме того, Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

¹ Верховодов В. А. Самый быстрый способ обеспечения жильем, или о том, почему открываются закрытые военные городки // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 1. С. 25—33; Ильменейкин П. В. Правовые пробелы в вопросах нормативного регулирования порядка жилищного обеспечения жителей закрытых военных городков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 4. С. 43—49; Трофимов Е. Н. К вопросу о сохранении за некоторыми категориями граждан, проживающих на территориях бывших закрытых

Следует подчеркнуть, что проект указа размещался на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (ID проекта 01/03/09-16/00054804) для общественного обсуждения в период с 12 по 26 сентября 2016 г. и с 12 по 18 сентября 2016 г. для проведения независимой антикоррупционной экспертизы. За время общественного обсуждения предложения по проекту указа, а также заключения независимых экспертов не поступали. Однако за почти трехлетнюю работу по доработке проекта указа последний претерпел существенные изменения и, если бы он был размещен повторно в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», уверен, что замечания и предложения по проекту указа появились бы на портале regulation.gov.ru в связи со следующим.

В настоящее время Указ издан, и у граждан с его принятием появилась надежда на постоянное жилье за пределами закрытого военного городка.

Однако всё ли так станет безоблачным? Обратимся к детальному анализу положений Указа и пояснительной записке к нему.

Как справедливо указано в пояснительной записке к проекту указа, в настоящее время в связи с недостаточным финансированием переселение граждан Российской Федерации из закрытых военных городков значительно затруднено. При этом количество граждан, которые могут быть отселены из закрытых военных городков в соответствии с проектом указа, составляет:

— 3 000 граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков Минобороны России;

— 115 граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков ФСБ России;

военных городков, права на получение государственного жилищного сертификата для приобретения жилья за пределами этих городков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 1. С. 45—50; Харитонов С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемом военнослужащими // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10. С. 67—71.

— 109 граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков ФСО России;

— 46 граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков Росгвардии.

В Стратегии социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации в качестве проблемы закрытых военных городков отмечается низкий уровень удовлетворенности качеством и доступностью предоставляемых культурно-досуговых и информационных услуг. Многие услуги сферы культуры остаются недоступными в отдаленных и закрытых военных городках¹.

Именно в целях решения указанных проблем указом предлагается предоставлять гражданам Российской Федерации, а в случае их смерти (гибели) — членам их семей, зарегистрированным в установленном порядке по месту жительства на территории закрытых военных городков, в том числе прекратившим служебные либо трудовые отношения с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся закрытые военные городки, и имеющим на территории закрытых военных городков жилые помещения в собственности или занимающим жилые помещения по договорам социального найма, а также жилые помещения специализированного жилищного фонда, из которых они не могут быть выселены без предоставления другого жилого помещения.

То есть мы видим, что возможно, те граждане, которые состоят на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, скорее всего, смогут рассчитывать на жилье в натуре.

Но что делать с теми, кто только после издания Указа захотят отселиться из закрытого военного городка? Ведь желание отселиться существовало много лет, но оно не было реализовано в связи с крайне низкой стоимостью государственного жилищного

сертификата², а ведь приоритетной формой отселения граждан из закрытых военных городков была избрана именно эта мера. Очевидно, что без дополнительного финансирования эту задачу решить будет крайне сложно.

Указом федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых находятся закрытые военные городки, наделяются правом использовать для переселения указанных в Указе граждан жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности и праве оперативного управления военного ведомства либо подведомственного ему учреждения (организации) или казенного предприятия.

При этом жилые помещения предоставляются только при согласии граждан и должны соответствовать требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, могут располагаться в населенных пунктах, в которых находятся закрытые военные городки, либо в других населенных пунктах, расположенных на территории Российской Федерации.

Здесь можно встретить исключение из общего правила о норме предоставления жилого помещения. Поскольку на практике часто бывает сложно подобрать жилое помещение, в точности соответствующее размеру общей площади ранее занимаемого жилого помещения либо подлежащего предоставлению, военные ведомства наделяются правом в случае невозможности предоставления жилых помещений по установленным Указом нормам с учетом конструктивных и технических параметров многоквартирного дома или жилого дома предложить гражданам жилые помещения по договору социального найма или в собственность бесплатно большей площади. Такое превышение не может составлять более 9 кв. м.

Однако одновременно предусматриваются нормы о возможности предоставления гражданину жилого помещения и меньшей

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

² В 2017 г. выделено только 54 государственных жилищных сертификата, а в 2018 г. — 71, из которых по состоянию на ноябрь 2018 г. реализовано только 60.

площади, но только с согласия гражданина. Причем жилое помещение в данном случае предоставляется при условии, что гражданин не приобретет права постановки на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении.

Нормы, закрепляющие аналогичное правовое регулирование, также закреплены в ст. 9 Федерального закона от 25 октября 2002 г. № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» и ст. 9 Федерального закона от 17 июля 2011 г. № 211-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрывающихся населенных пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», поэтому их нельзя назвать новеллами.

Следует остановиться и на тех нормах Указа, которые повернуты лицом к жителям закрытых военных городков.

Во-первых, это четкое определение членов семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, постоянно проживающих совместно с ними в жилом помещении на территории закрытого военного городка. К ним Указ относит:

- а) супруга (супругу), детей и родителей гражданина;
- б) других родственников, а также нетрудоспособных иждивенцев;
- в) в исключительных случаях иных лиц, признанных членами семьи гражданина в судебном порядке.

Это означает, что граждане теперь избавлены от головной боли доказывания в судебном порядке «родственных отношений» с внуками и внучками.

Во-вторых, в случае смерти (гибели) гражданина право на получение жилого помещения в порядке и на условиях, установленных Указом, сохранится за членами его семьи, принятыми на учет в качестве подлежащих переселению из закрытых военных городков до дня смерти (гибели) гражданина. Следует подчеркнуть, что по общему правилу члены семей указанных граждан имеют производное право на получение жилья, поэтому рекомендуется не затягивать с письменным волеизъявлением на получение жилья.

Указом также предусмотрено, что граждане имеют право в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, состоять на учете на получение социальной выплаты (жилищной субсидии, субсидии) для приобретения жилого помещения в связи с переселением из закрытых военных городков, удостоверяемой государственным жилищным сертификатом. Однако, как показала практика, данный инструмент переселения граждан из закрытых военных городков нельзя назвать эффективным.

Если же гражданин изъявит желание получить жилье в натуре, то для получения жилого помещения он обязан будет представить в федеральный орган исполнительной власти обязательство о расторжении договора социального найма жилого помещения или договора найма специализированного жилого помещения и об освобождении занимаемого жилого помещения либо о безвозмездной передаче находящегося в собственности жилого помещения в государственную собственность и его освобождении.

Указ вступил в силу с 1 сентября 2019 г. При этом федеральным органам исполнительной власти предписано определить:

- а) жилые помещения, которые могут быть использованы для переселения граждан из закрытых военных городков;
- б) порядок учета граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков, и предоставления им жилых помещений по договору социального найма или в собственность бесплатно;
- в) форму решения о предоставлении жилого помещения в собственность бесплатно и выписки из него, форму акта приема-передачи жилого помещения, а также требования к их заполнению;
- г) форму обязательства о расторжении договора социального найма жилого помещения, договора найма специализированного жилого помещения и об освобождении занимаемого жилого помещения либо о безвозмездной передаче находящегося в собственности жилого помещения в государственную собственность и его освобождении, а также требования к ее заполнению.

Указанное подробное закрепление полномочий федеральных органов связано с

тем, что согласно письму Минюста России от 17 июня 2011 г. № 01/39205-АФ ключевым фактором при принятии решения о возможности государственной регистрации нормативного правового акта является наличие четкой компетенции (полномочий) федерального органа на издание конкретного нормативного правового акта, так как в соответствии с п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Указанная позиция Минюста России поддержана Правительством Российской Федерации (поручение Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № ВВ-П15-4593). Таким образом, без закрепления указанных полномочий в Указе у федеральных органов не было бы полномочий на издание указанных порядков, а также определения необходимых форм документов.

По состоянию на 31 октября 2019 г. только Министерством обороны Российской Федерации выполнено поручение Президента Российской Федерации, обозначенное в Указе.

Приказ ФСО России «Об утверждении Порядка учета граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков, и предоставления им жилых помещений по договору социального найма или в собственность бесплатно» направлен на регистрацию в Минюст России 15 октября 2019 г.

Проект приказа ГУСП России «Об утверждении Порядка учета граждан Российской Федерации, подлежащих переселению из закрытых военных городков, находящихся в ведении Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации, и предоставления им жилых помещений по договору социального найма или в собственность бесплатно, формы решения о предоставлении жилого помещения в

собственность бесплатно и выписки из него, а также требований к их заполнению, формы акта приема-передачи жилого помещения, а также требований к его заполнению, формы обязательства о расторжении договора социального найма жилого помещения, договора найма специализированного жилого помещения и об освобождении занимаемого жилого помещения либо о безвозмездной передаче находящегося в собственности жилого помещения в государственную собственность и его освобождении, а также требования к ее заполнению» поступил на портал <https://regulation.gov.ru> на общественное обсуждение 17 октября 2019 г.

Проект приказа ФСБ России «О реализации в органах федеральной службы безопасности Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2019 г. № 239» поступил на портал <https://regulation.gov.ru> на общественное обсуждение только 23 октября 2019 г.

Проект приказа Росгвардии по тематике Указа на момент подготовки настоящей статьи на портале <https://regulation.gov.ru> не найден.

Исходя из изложенного, обратимся с некоторыми комментариями к приказу Министра обороны Российской Федерации от 26 августа 2019 г. № 485 «Об определении Порядка учета граждан Российской Федерации, подлежащих переселению из закрытых военных городков Вооруженных Сил Российской Федерации, и предоставления им жилых помещений по договору социального найма или в собственность бесплатно, формы решения о предоставлении жилого помещения в собственность бесплатно и выписки из него, а также требований к их заполнению, формы акта приема-передачи жилого помещения, а также требований к ее заполнению, формы обязательства о расторжении договора социального найма жилого помещения, договора найма специализированного жилого помещения и об освобождении занимаемого жилого помещения либо о безвозмездной передаче находящегося в собственности жилого помещения в государственную собственность и его освобождении, а также требований к ее заполнению».

Согласно Порядку учета граждан Российской Федерации, подлежащих переселению из закрытых военных городков Вооруженных Сил Российской Федерации, и предоставления им жилых помещений по договору социального найма или в собственность бесплатно (далее — Порядок) для принятия на учет граждан или его представителя (при подаче документов через представителя прилагается доверенность, подтверждающая наличие у него полномочий, заверенная в установленном законодательством Российской Федерации порядке) по территориальному принципу подает (лично, заказным письмом с описью вложения, бандеролью) в уполномоченный орган (специализированную организацию) заявление о принятии на учет по установленной форме, к которому прилагаются следующие документы:

1) копии паспортов (все страницы) заявителя и всех членов его семьи, свидетельств о регистрации детей по месту жительства в жилом помещении на территории закрытого военного городка Вооруженных Сил Российской Федерации;

2) выписка из домовой книги и копия финансового лицевого счета с места жительства в жилом помещении на территории закрытого военного городка;

3) справка о проживании на территории закрытого военного городка;

4) копии документов, подтверждающих родственные отношения заявителя и лиц, указанных им в качестве членов семьи (свидетельство о браке (свидетельство о расторжении брака, записи актов гражданского состояния), свидетельство о рождении (страницы паспорта гражданина Российской Федерации с внесенными сведениями о детях и семейном положении), свидетельство об усыновлении);

5) копии документов, подтверждающих признание членами семьи заявителя, иных лиц, указанных им в качестве членов семьи;

6) страховые номера индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования заявителя и всех членов его семьи;

7) копия документа, подтверждающего право на дополнительную площадь жилого помещения (в случаях, когда такое право

предоставлено законодательством Российской Федерации);

8) копия документа, являющегося основанием для вселения и проживания в жилом помещении на территории закрытого военного городка;

9) копии документов, подтверждающих, что заявитель относится к категориям граждан, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации, которые не могут быть выселены из жилых помещений без предоставления других жилых помещений (для граждан, проживающих в жилых помещениях специализированного жилищного фонда).

Копии указанных документов должны быть удостоверены в нотариальном или ином установленном законодательством Российской Федерации порядке или представлены с предъявлением подлинника.

В целях экономии денежных средств гражданам рекомендуется представлять подлинники с копиями, так как нотариальное заверение в данном случае, на наш взгляд, не совсем оправдано. Также не оправдано самостоятельное предоставление гражданином:

1) выписки из Единого государственного реестра недвижимости, содержащей сведения о жилом помещении (жилых помещениях) на территории закрытого военного городка, принадлежащем гражданину и членам его семьи на праве собственности (для граждан, проживающих в жилых помещениях на территории закрытого военного городка на основании договора социального найма либо в жилых помещениях, принадлежащих им на праве собственности);

2) выписки из Единого государственного реестра недвижимости, содержащей сведения о правах гражданина и членов его семьи на жилые помещения на всей территории Российской Федерации (для граждан, проживающих в жилых помещениях специализированного жилищного фонда).

Уполномоченный орган (специализированная организация) в течение десяти рабочих дней с даты получения от гражданина согласия с предоставлением распределенного жилого помещения обязаны запросить указанные выписки в органе, осуществляющем государственную регистрацию прав.

К положительным моментам Порядка можно отнести также четкую регламентацию сроков прохождения документов.

Обратим внимание, что у уполномоченного органа (специализированной организации) имеется три рабочих дня для регистрации заявления с приложенными документами.

Далее уполномоченный орган (специализированная организация) осуществляет проверку представленных документов и не позднее чем через двадцать рабочих дней с даты их поступления принимает решение о принятии либо об отказе в принятии гражданина на учет.

После принятия такого решения в течение трех рабочих дней уполномоченный орган (специализированная организация) направляют его гражданину. Кроме того, копия решения направляется по адресу электронной почты, указанному гражданином в заявлении о принятии на учет.

На каждого гражданина, принятого на учет, заводится учетное дело, в котором содержатся документы, явившиеся основанием для принятия на учет, предусмотренные Порядком.

К отрицательным обстоятельствам Порядка мы бы отнесли одно из оснований для принятия уполномоченным органом (специализированной организацией) решения о снятии гражданина с учета — это исключение населенного пункта, в котором проживает гражданин, из Перечня имеющих жилищный фонд закрытых военных городков Вооруженных Сил Российской Федерации и органов федеральной службы безопасности, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2000 г. № 752-р.

Из Порядка следует, что гражданин может быть поставлен на учет, ожидать жилое помещение в течение длительного времени, а затем подлежать снятию с учета в связи с решением Правительства Российской Федерации.

Следует согласиться с В. А. Верховодовым¹, что в данном случае возникает резонный вопрос: что делать гражданам, которые встали в очередь на отселение, много лет ожидавшим, но не получившим жилые помещения, которые смотрят на своих коллег, успевших получить жилые помещения в собственность бесплатно до выхода соответствующих распоряжений Правительства Российской Федерации?

На наш взгляд данный пункт Порядка является спорным и несправедливым. В Российской Федерации не допускается принятие законов, ухудшающих положение граждан, которые на момент выпуска закона (в данном случае распоряжений Правительства Российской Федерации) приобрели законное право на отселение.

В Постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал, а впоследствии и неоднократно подтвердил правовую позицию, согласно которой изменение законодателем ранее установленных правил должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере.

Таким образом, по нашему мнению, само по себе исключение закрытого военного городка из соответствующего Перечня не должно служить основанием для снятия граждан с учета нуждающихся в получении жилого помещения.

Библиография

1. Верховодов, В. А. Самый быстрый способ обеспечения жильем, или о том, почему открываются закрытые военные городки / В. А. Верховодов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 1. — С. 25—33.
2. Верховодов, В. А. Организационно-правовые проблемы сохранения права на отселение граждан из

¹ Верховодов В. А. Организационно-правовые проблемы сохранения права на отселение граждан из военных городков // Военное право. 2015. № 2. С. 34—40.

военных городков / В. А. Верховодов // Военное право. — 2015. — № 2. — С. 34—40.

3. Ильменейкин, П. В. Правовые пробелы в вопросах нормативного регулирования порядка жилищного обеспечения жителей закрытых военных городков / П. В. Ильменейкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 4. — С. 43—49.

4. Корякин, В. М. Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации — путь к качественному изменению военно-гражданских отношений / В. М. Корякин, Л. В. Певень // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2008. — № 1. — С. 2—11.

5. Трофимов, Е. Н. К вопросу о сохранении за некоторыми категориями граждан, проживающих на территориях бывших закрытых военных городков, права на получение государственного жилищного сертификата для приобретения жилья за пределами этих городков / Е. Н. Трофимов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 1. — С. 45—50.

6. Харитонов, С. С. Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемом военнослужащими / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10. — С. 67—71.

Departmental regulation of resettlement of citizens from closed military camps (procedural and other issues)

© Tuganov Yu. N.,

doctor of legal Sciences, Professor, Professor of chair administrative and financial law at Russian customs Academy, honored lawyer of the Russian Federation, the judge of the military court in the honorary retired academician

Annotation. The article deals with the problem of resettlement of citizens from closed military camps, analyzes the Decree of the President of the Russian Federation dated may 23, 2019 No. 239 "on the peculiarities of housing provision of citizens of the Russian Federation subject to relocation from closed military camps", as well as departmental normative legal acts issued in accordance with it.

Keywords: closed military camps, resettlement, right to housing, registration of citizens subject to resettlement.

Юридическая ответственность военнослужащих

Производство по делам об административных правонарушениях в Вооруженных Силах Российской Федерации: проблемные вопросы

© Азовцев А. А.,

адъюнкт 25 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье исследуются теоретические и практические аспекты производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами военного управления и воинскими должностными лицами. Дано определение данного понятия, раскрыты полномочия субъектов, имеющих право осуществлять производство по делам об административных правонарушениях и составлять протоколы, проанализированы составы административных правонарушений, производство по которым отнесено к ведению органов военного управления и воинских должностных лиц. Выявлены пробелы и противоречия правового регулирования административно-процессуальной деятельности, предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях; протокол об административном правонарушении; административное расследование; органы военного управления; административная ответственность.

Наряду с административным (служебным) расследованием, осуществляемым командирами (начальниками) в порядке подчиненности по делам, не связанным с административной и уголовной ответственностью¹, важнейшим видом административно-процессуальной деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации является производство по делам об административных правонарушениях. Имея сходство с административным (служебным) расследованием, заключающееся в том, что оно тоже осуществляется по делам, не содержащим признаки составов преступлений, предусмотренных УК РФ, производство по делам об административных правонарушениях имеет ряд существенных признаков, позволяющих квалифицировать его в качестве самостоятельной разновидности административно-процессуальной деятельности.

Следует отметить, что несмотря на довольно детальное урегулирование процедур-

ных вопросов производства по делам об административных правонарушениях в КоАП РФ (раздел IV), на сегодняшний день как в данном кодексе, так и в иных нормативных правовых актах отсутствует нормативное определение указанного понятия. Данный пробел восполняется трактовками этого понятия, содержащимися в научной литературе. При этом в данной литературе имеются несколько подходов к формулированию научного определения рассматриваемого понятия²:

а) согласно системному подходу производство по делам об административных правонарушениях является одним из видов правоохранительных административных производств, входящих в структуру административного процесса, в рамках которого в отношении лица, совершившего административное правонарушение, решается вопрос о привлечении его к административной ответственности и назначении административного наказания³;

¹ Азовцев А. А. Понятие и виды административного расследования в Вооруженных Силах Российской Федерации // Военное право. 2018. № 3. С. 58—64.

² Грипп Э. Х., Макеева И. А., Носенков А. П. Правовая природа производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы права и

государства в XXI веке: материалы конференции. Уфа, 2018. Т. 10. № 4. С. 83—88.

³ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 210.

б) сторонники второго подхода рассматривают производство по делам об административных правонарушениях как динамическую категорию, делая акцент на последовательной сменяемости определенных его стадий. По их мнению, производство по делам об административных правонарушениях представляет собой:

— совокупность взаимосвязанных процессуальных действий по возбуждению, рассмотрению дел об административных правонарушениях, обжалованию и исполнению решений по делам об административных правонарушениях¹;

— урегулированный административно-процессуальными нормами порядок действий уполномоченных государственных органов (судей, должностных лиц) по привлечению лиц, совершивших административное правонарушение, к административной ответственности²;

в) в третьем подходе к формулированию рассматриваемого понятия акцент делается на его нормативном элементе, где производство по делам об административных правонарушениях трактуется как:

— институт административного права, включающий в себя нормы, регулирующие деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по применению административных наказаний за административные правонарушения³;

— урегулированный нормами административного процессуального права комплекс действий, которые проводятся специально уполномоченными органами в общем или в упрощенном порядке, направленный на выяснение фактических обстоятельств совершенного административного правонару-

шения, установление личности правонарушителя и применение к нему мер административной ответственности⁴.

Как представляется, между приведенными трактовками нет каких-либо принципиальных противоречий; взятые в совокупности, они отражают различные стороны данного явления и подтверждают тезис о том, что производство по делам об административных правонарушениях имеет сложную правовую природу и носит комплексный характер⁵. Его задачами является всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Объединенные общим родовым признаком — отраслевой принадлежностью к административному процессу — производство по делам об административных правонарушениях и административное (служебное) расследование в Вооруженных Силах Российской Федерации имеют ряд принципиальных различий. Они различаются:

— *по целям*: целью производства по делам об административных правонарушениях является привлечение граждан и юридических лиц к административной ответственности; целью административного (служебного) расследования — привлечение военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц гражданского персонала к материальной⁶ и дисциплинарной⁷ ответственности, а также выяснение обстоятельств и оценка последствий юридических фактов, не

¹ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной; 2-е изд., перераб. и доп. М: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 625.

² Герман Е. С. Производство по делам об административных правонарушениях: учеб.-метод. пособие. Новосибирск : Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, 2017. С. 6.

³ Административное право России: Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 406.

⁴ Бондаренко В.В. Производство по делам об административных правонарушениях: характеристика основных стадий // Научный альманах. 2016. № 7-2(21). С. 78.

⁵ Грипп Э. Х., Макеева И. А., Носенков А. П. Указ. соч. С. 83.

⁶ Харитонов С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности // Военно-юридический журнал. 2018. № 7. С. 6—8.

⁷ Харитонов С. С. О справедливости и законности дисциплинарных взысканий // Военно-юридический журнал. 2018. № 11. С. 15—18.

являющихся правонарушениями (происшествий, аварий, катастроф, стихийных бедствий и т.п.);

— *по предмету расследования*: производство по делам об административных правонарушениях осуществляется по конкретным составам административных правонарушений, рассмотрение которых согласно КоАП РФ отнесено к ведению Минобороны России, его структурных подразделений и должностных лиц; административное (служебное) расследование проводится по делам, не связанным с административной и уголовной ответственностью, и при этом в законодательстве не содержится исчерпывающего перечня случаев, когда требуется проведение такого рода расследования;

— *по нормативной основе*: производство по делам об административных правонарушениях регулируется исключительно КоАП РФ и изданными в соответствии с ним подзаконными актами; административное (служебное) расследование регулируется весьма обширным числом законодательных и иных нормативных правовых актов, при этом в данном законодательстве значительное место занимают ведомственные акты;

— *по субъектам, их осуществляющим*: производство по делам об административных правонарушениях осуществляют органы военного управления и воинские должностные лица, поименованные в соответствующих статьях КоАП РФ (при этом между указанными органами и должностными лицами, с одной стороны, и лицами, в отношении проступков которых осуществляется производство, отсутствуют отношения власти–подчинения); административное (служебное) расследование проводится только в порядке подчиненности прямыми начальниками лиц, привлекаемых к ответственности, либо по их поручению — другими должностными лицами или комиссиями;

— *по лицам*, в отношении которых проводится расследование: производство по административным правонарушениям проводится в отношении юридических лиц (орга-

низаций) и граждан, как являющихся структурными элементами или проходящих службу (работающих) в Вооруженных Силах, так и не связанных принадлежностью к Минобороны России; административное (служебное) расследование проводится только в отношении лиц, связанных с Минобороны России служебными или трудовыми отношениями.

Как указано выше, субъектами производства по делам об административных правонарушениях являются органы военного управления и воинские должностные лица, поименованные в КоАП РФ и в ведомственных актах Минобороны России. Данными актами определены также конкретные виды административных правонарушений, по которым указанным органам и должностным лицам предоставлены полномочия по осуществлению производства и (или) составления протокола об административных правонарушениях.

К числу органов военного управления и воинских должностных лиц, наделенных правом осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, согласно КоАП РФ относятся:

1) *военные комиссариаты*, созданные в субъектах Российской Федерации в целях обеспечения исполнения гражданами воинской обязанности, организации и проведения мобилизационной подготовки и мобилизации, реализации права граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, членов семей погибших (умерших) военнослужащих на социальные гарантии, включая пенсионное обеспечение, а также в целях реализации гарантий погребения погибших (умерших) военнослужащих и иных категорий граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации. Они являются территориальными органами Минобороны России и входят в состав военных округов¹. Военные комиссариаты осуществляют производство по административным правонарушениям, связанным с неисполнением гражданами и юридическими лицами военно-

¹ П. 2, 4 Положения о военных комиссариатах, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 7 декабря 2012 г. № 1609.

транспортных мобилизационных обязанностей, установленных Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизации и мобилизационной подготовке в Российской Федерации» (ст. 19.25 КоАП РФ), а также по делам об административных правонарушениях в области воинского учета (гл. 21 КоАП РФ);

2) органы, осуществляющие в Вооруженных Силах Российской Федерации федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (ст. 23.13 КоАП РФ), направленный на предупреждение, обнаружение и пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания¹. От имени этих органов рассматривать дела об административных правонарушениях вправе главный государственный санитарный врач Минобороны России; главные государственные санитарные врачи видов Вооруженных Сил Российской Федерации, военных округов, флотов, родов войск Вооруженных Сил Российской Федерации. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор в Вооруженных Силах Российской Федерации осуществляется в порядке, определенном приказом Министра обороны Российской Федерации от 21 августа 2001 г. № 369²;

3) органы, осуществляющие в Вооруженных Силах Российской Федерации государственный ветеринарный надзор (ст. 23.14 КоАП РФ), направленный на предупреждение, выявление и пресечение нарушений гражданами и юридическими лицами обязательных требований в области ветеринарии посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации

мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности³. В Минобороны России рассматривать дела об административных правонарушениях от имени указанных органов в пределах своих полномочий вправе главный государственный ветеринарный инспектор Минобороны России, его заместители; главные государственные ветеринарные инспекторы видов и родов войск Вооруженных Сил Российской Федерации, военных округов, флотов, объединений, их заместители. На ведомственном уровне вопросы ветеринарного надзора в Вооруженных Силах Российской Федерации регулируются Руководством, утвержденным приказом Министра обороны Российской Федерации от 17 апреля 2013 г. № 295дсп⁴;

4) органы, осуществляющие в Вооруженных Силах Российской Федерации федеральный государственный пожарный надзор (ст. 23.34 КоАП РФ), представляющий собой деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством организации и проведения в установленном порядке проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, территорий, земельных участков, продаваемой пожарно-технической продукции, а также на систематическое наблюдение за исполнением требований пожарной

¹ П. 2 Положения о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476.

² Приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 августа 2001 г. № 369 «О порядке осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Вооруженных Силах Российской Федерации».

³ П. 3 Положения о государственном ветеринарном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476.

⁴ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 17 апреля 2013 г. № 295 «Об утверждении Руководства по ветеринарно-санитарному обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации».

безопасности, анализ и прогнозирование состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности¹. В Минобороны России рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания от имени указанных органов в пределах своих полномочий вправе главный государственный инспектор по пожарному надзору Минобороны России, его заместители, а также государственные инспекторы по пожарному надзору Минобороны России;

5) органы, уполномоченные в области авиации (ст. 23.42 КоАП РФ), рассматривают дела об административных правонарушениях, связанных с нарушением требований авиационной безопасности, правил эксплуатации и использования воздушного транспорта. В Вооруженных Силах Российской Федерации рассматривать дела об административных правонарушениях от имени указанных органов вправе Министр обороны Российской Федерации и его заместители, руководители структурных подразделений Минобороны России и их заместители, руководители инспекторских служб Минобороны России и их заместители, а также инспекторы по безопасности полетов авиации;

б) федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за обеспечением защиты государственной тайны (ст. 23.45 КоАП РФ). В Минобороны России рассматривать дела об административных правонарушениях от имени указанных органов вправе: Министр обороны Российской Федерации, его заместители; руководители подразделений Минобороны России, осуществляющих лицензирование видов деятельности, которые связаны с использованием и защитой сведений, составляющих государственную тайну, их заместители. Указанным должностным лицам предостав-

лены полномочия по рассмотрению административных правонарушений, предусмотренных ч. 3, 4 и 7 ст. 13.12 (нарушение правил защиты информации) и ч. 2 ст. 13.13 (незаконная деятельность в области защиты информации) КоАП РФ. Согласно приказу Министра обороны Российской Федерации от 28 января 1998 г. № 54 органом, осуществляющим в Минобороны России лицензирование деятельности, связанной с использованием сведений, составляющих государственную тайну, а также с созданием средств защиты информации, является Восьмое управление Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации. Именно этот орган военного управления и подведомственные ему структурные подразделения имеют полномочия рассматривать дела об административных правонарушениях рассматриваемой категории²;

7) военная автомобильная инспекция (ст. 23.77 КоАП РФ), представляющая собой органы и подразделения военной полиции, предназначенные для планирования, строительства, развития системы обеспечения безопасности дорожного движения и реализации государственной политики в этой области в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях и осуществляющие федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах, организующие в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации выполнение специальных разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения и осуществляющие их непосредственно, а также организующие и осуществляющие специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах³. От имени ВАИ рассмат-

¹ П. 1 Положения о федеральном государственном пожарном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290.

² Приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 января 1998 г. № 54 «О создании в Министерстве обороны Российской Федерации системы лицензирования деятельности органов военного

управления, объединений, соединений, воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, а также с созданием средств защиты информации, относящихся к его компетенции».

³ П. 1 ст. 13 УВП ВС РФ.

ривать дела об административных правонарушениях в отношении должностного лица воинской части, ответственного за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, и водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации вправе:

— начальник ВАИ Минобороны России, его заместитель, начальник ВАИ (региональной), его заместитель, начальник ВАИ (территориальной), его заместитель;

— начальник отдела (отделения, группы, лаборатории), его заместитель, старший помощник (помощник) начальника отделения, главный инспектор, старший офицер, старший инспектор (инспектор), старший инспектор (инспектор) дорожно-патрульной службы, старший инструктор, старший техник (техник) ВАИ;

8) органы военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 23.88 КоАП РФ), рассматривающие дела об административных правонарушениях в отношении военнослужащих Вооруженных Сил, граждан, призванных на военные сборы в Вооруженные Силы, а также в отношении лиц гражданского персонала Вооруженных Сил в случаях совершения ими административных правонарушений на территориях воинских частей или в связи с исполнением служебных обязанностей. Военная полиция является военным правоохранительным органом, входит в состав Вооруженных Сил Российской Федерации и в соответствии со ст. 25.1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, лиц гражданского персонала, граждан, проходящих военные сборы в Вооруженных Силах Российской Федерации, обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных Сил Российской Федерации, а также в пределах своей компетенции противодействия преступности и защиты других охраняемых законом правоотношений в области обороны. Рассматривать дела об административных правонарушениях от

имени органов военной полиции Вооруженных Сил вправе:

а) начальник центрального органа военной полиции Вооруженных Сил, его заместители и руководители структурных подразделений центрального органа военной полиции Вооруженных Сил;

б) руководители региональных органов военной полиции Вооруженных Сил, их заместители и руководители структурных подразделений региональных органов военной полиции Вооруженных Сил;

в) руководители территориальных органов военной полиции Вооруженных Сил, их заместители и руководители структурных подразделений территориальных органов военной полиции Вооруженных Сил. При этом в КоАП РФ определен строго ограниченный круг составов административных правонарушений, по которым указанные должностные лица военной полиции вправе осуществлять производство: нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах (ст. 6.24); потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ч. 1 и 2 ст. 20.20); появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21).

Наряду с воинскими должностными лицами перечисленных выше органов военного управления субъектами производства по делам об административных правонарушениях в Вооруженных Силах Российской Федерации являются также должностные лица, уполномоченные в соответствии с законом составлять протоколы об административных правонарушениях. Главное различие между должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, и лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, состоит в объеме предоставленных им полномочий. Если первые из названных должностных лиц вправе осуществлять производство в полном объ-

еме, начиная с возбуждения административного дела и принятия по нему решения о применении к виновным лицам санкций административной ответственности, то вторые имеют право лишь фиксировать факт административного правонарушения путем составления протокола об административном правонарушении, который в течение трех суток с момента составления подлежит направлению судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении (ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ).

Протокол об административном правонарушении вполне обоснованно квалифицируется учеными-административистами как основной процессуальный документ в производстве по делам об административных правонарушениях¹, который «отражает основные сведения, входящие в предмет доказывания совершенного правонарушения, а равно характеризующие личность нарушителя»². Согласно ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Категории должностных лиц Вооруженных Сил Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об админи-

стративных правонарушениях, а также составы административных правонарушений, по которым такие протоколы данными лицами составляются, определены ст. 28.3 КоАП РФ. Всего определены три категории таких должностных лиц:

а) *должностные лица органов, уполномоченных в области обороны* (п. 52 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Данным лицам предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных:

— ч. 2 ст. 11.6 КоАП РФ (действия, угрожающие безопасности движения на водном транспорте);

— ст. 14.49 КоАП РФ (нарушение обязательных требований в отношении оборонной продукции (выполняемых работ, оказываемых услуг));

— ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), государственный финансовый контроль, должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора);

— ч. 1 и 15 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица));

— ст. 19.5.1 КоАП РФ (неисполнение решения коллегиального органа, координирующего и организующего деятельность по противодействию терроризму);

— ст. 19.6 КоАП РФ (непринятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по

¹ Куценко Т. М. Протокол об административном правонарушении, как документ, имеющий доказательственное значение // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. № 16. С. 15—18; Телегин А. С. Юридическая природа протокола об административном правонарушении // Актуальные теорети-

ческие и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2014. № 1. С. 207—212.

² Сусликов В. Н. Протокол об административных правонарушениях // Известия Юго-Западного государственного университета. 2015. № 2 (59).

устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения);

— ст. 19.7 КоАП РФ (непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), государственный финансовый контроль, организацию, уполномоченную в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностному лицу), сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо представление в государственный орган (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), государственный финансовый контроль, организацию, уполномоченную в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностному лицу), таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде);

б) *должностные лица ВАИ* (п. 93 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях в отношении должностных лиц, ответственных за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, и водителей транспортных средств Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, спасательных воинских формирований МЧС России (при совершении указанными лицами административных правонарушений, связанных нарушением правил эксплуатации автомобильного транспорта и нарушением правил дорожного движения);

в) *должностные лица военной полиции* Вооруженных Сил Российской Федерации (п. 109 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях в отношении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, призванных на военные сборы в Вооруженные Силы Российской Федерации, а также в отношении лиц

гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации в случаях совершения ими административных правонарушений на территориях воинских частей или в связи с исполнением служебных обязанностей. Данные должностные лица составляют протоколы о совершенных указанными лицами административных правонарушениях, предусмотренных:

— ч. 1 ст. 6.8 КоАП РФ (незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконное приобретение, хранение, перевозка без цели сбыта растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества);

— ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ (потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества);

— ч. 1 ст. 6.16.1 КоАП РФ (незаконное приобретение, хранение, перевозка, производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконное приобретение, хранение, перевозка, сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния);

— ст. 17.7 КоАП РФ (невыполнение законных требований дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении);

— ст. 17.9 КоАП РФ (заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод).

Если круг должностных лиц ВАИ и военной полиции, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, довольно четко и однозначно определен перечнями таких лиц, утвержденных приказами Министра обороны Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 830¹ и от 8 ноября 2018 г. № 629², то в отношении понятия «должностные лица органов, уполномоченных в области обороны», указанного в п. 52 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, такой определенности не имеется. Кто конкретно подразумевается под данными лицами, законодатель не разъясняет ни в самом КоАП РФ, ни в иных законодательных и подзаконных актах.

В некоторой степени данную неясность разрешает п. 4 ст. 28.3 КоАП РФ, который предоставляет право уполномоченным федеральным органам исполнительной власти в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральным законодательством, определять перечни должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях. В Минобороны России во исполнение указанной нормы КоАП РФ наряду с упомянутыми выше перечнями должностных лиц ВАИ и военной полиции, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, соответствующими приказами Министра обороны Российской Федерации утверждены:

— Перечень должностных лиц Минобороны России, имеющих право составлять

протоколы об административных правонарушениях, касающихся нарушения законодательства об охране окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения³;

— Перечень должностных лиц органов государственного архитектурно-строительного надзора Минобороны России, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях⁴;

— Перечень должностных лиц Минобороны России, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в области промышленной безопасности⁵.

Однако данные перечни должностей не охватывают административные правонарушения, указанные в п. 52 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ. В связи с этим остается неурегулированным вопрос о том, какие именно «должностные лица органов, уполномоченных в области обороны» имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, указанных в данном пункте. Налицо правовой пробел, который требует устранения путем издания соответствующего правового акта Минобороны России, которым следует определить перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных: ч. 2 ст. 11.6 КоАП РФ (в части уничтожения или повреждения плавучих и береговых средств навигационного оборудования); ст. 14.49 КоАП РФ (в части продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 830 «О реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в Министерстве обороны Российской Федерации».

² Приказ Министра обороны Российской Федерации от 8 ноября 2018 г. № 629 «Об утверждении Перечня должностных лиц военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».

³ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 3 марта 2008 г. № 96 «О реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушений в Министерстве обороны Российской Федерации».

⁴ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 2790 «О реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в Министерстве обороны Российской Федерации».

⁵ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 29 мая 2018 г. № 291 «Об утверждении Перечня должностных лиц Министерства обороны Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в области промышленной безопасности».

ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения указанной продукции); ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 и 15 ст. 19.5, ст. 19.5.1, 19.6, 19.7 КоАП РФ.

КоАП РФ предусмотрена относительно самостоятельная форма производства по делам об административных правонарушениях, именуемая административным расследованием, представляющим собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий должностных лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Правовую основу проведения административного расследования в рамках производства по делам об административных правонарушениях составляют нормы ст. 28.7 КоАП РФ. В связи с этим требует рассмотрения вопрос о том, в каких случаях перечисленные выше органы военного управления и воинские должностные лица, выступающие субъектами производства по делам об административных правонарушениях, вправе использовать данную форму административно-процессуальной деятельности в своей практике.

Как следует из смысла норм ст. 28.7 КоАП РФ, административное расследование проводится не во всех случаях совершения административного правонарушения, а только по определенным составам таких правонарушений, указанным в данной статье, а также если после выявления административного правонарушения необходимо проведение экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. Если сопоставить административные правонарушения, перечисленные в данной статье, с перечнем административных правонарушений, производство по которым отнесено к полномочиям органов военного управления и воинских должностных лиц, то можно прийти к выводу, что право проводить административные расследования

как форму производства по делам об административных правонарушениях в Минобороны России имеют:

1) *должностные лица органов военной полиции* — при производстве по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах (ч. 1 и 2 ст. 20.20 КоАП РФ);

2) *должностные лица ВАИ* — при производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения и на транспорте (ст. 12.1, ч. 1—4 ст. 12.2, ч. 1—3 ст. 12.3, ч. 1—3 ст. 12.4, ч. 1—6 ст. 12.5, ст. 12.6, ч. 1—3 ст. 12.7, ст. 12.8, ст. 12.12, 12.21, 12.21.1, 12.21.2, ч. 1 и 2 ст. 12.23, ч. 3 ст. 12.25, ст. 12.26, 12.31, 12.32, 12.37 КоАП РФ);

3) *должностные лица органов военного управления, уполномоченных на осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Вооруженных Силах*, — при производстве по делам о нарушении законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды и природопользования (ст. 6.3—6.7, ч. 2 ст. 7.2, ст. 8.2, 8.5 КоАП РФ);

4) *должностные лица, органов военного управления, осуществляющих государственный ветеринарный надзор в Вооруженных Силах*, — при производстве по делам о нарушении законодательства в области ветеринарии (ст. 10.6—10.8 КоАП РФ);

5) *должностные лица органов государственного пожарного надзора Минобороны России* — при производстве по делам о нарушении законодательства в области пожарной безопасности (ст. 8.32, 8.32.3, 11.16, 20.4 КоАП РФ);

6) *должностных лица Минобороны России, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях*

ниях в области промышленной безопасности¹, — при производстве по делам о нарушении законодательства в области промышленной безопасности (ст. 9.1, 9.6 КоАП РФ).

Важно заметить, что проведение административного расследования по перечисленным выше административным правонарушениям не является обязательным, оно проводится только в случае, если при производстве по данным делам «осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат» (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ). То есть окончательное решение о проведении (или не проведении) административного расследования отдано на усмотрение должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении соответствующей категории.

На практике нередко возникает и иная ситуация, когда административное расследование назначается и проводится по фактам совершения административных правонарушений, не упомянутых в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ. Является ли это нарушением норм процессуального права при производстве по делам об административных правонарушениях?

Для ответа на данный вопрос следует обратиться к судебной практике. Арбитражный суд Западно-Сибирского округа в одном из своих постановлений пришел, по нашему мнению, к прецедентному выводу о том, что если административное расследование проведено в отношении правонарушения, совершенного в отрасли законодательства, не указанной в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ (при отсутствии на то правовых оснований), то такое формальное нарушение не является безусловным основанием для признания незаконным и отмены постановления административного органа о привлечении к административной ответственности². По нашему мнению, данный вывод является безусловно

правильным и обоснованным, поскольку административное расследование проводится в целях более тщательного и объективного выяснения всех обстоятельств совершенного административного правонарушения, выявления виновных лиц, определения степени их вины, выявления размера и степени тяжести причиненного ущерба, определения причин совершения административного правонарушения, выявления обстоятельств, смягчающих или отягчающих вину правонарушителя и т.д.³ Достижение указанных целей производства по делам об административных правонарушениях важно для принятия решения по любым правонарушениям, а не только по тем, по которым производство в виде административного расследования является обязательным.

В связи с изложенным представляется целесообразным законодательно закрепить более широкий перечень случаев, когда проводится административное расследование в рамках производства по делам об административных правонарушениях. В этих целях предлагается ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ дополнить абзацем следующего содержания: «По решению лица, уполномоченного в соответствии со статьей 28.3 настоящего Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, административное расследование может проводиться и по иным административным правонарушениям, предусмотренным особенной частью настоящего Кодекса».

Библиография

1. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной; 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. — 704 с.
2. Административное право России: Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. — М.: ИНФРА-М, 2010. — 506 с.
3. Административно-процессуальное право : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. — СПб.: ООО «Р-КОПИ», 2017. — 376 с.
4. Азовцев, А. А. Понятие и виды административного расследования в Вооруженных

¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации от 29 мая 2018 г. № 291.

² Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24 октября 2014 г. по делу № А67-2520/2014.

³ Михайлова М.А. Административное расследование как стадия производства по делам об административных правонарушениях // Научные открытия 2018: Материалы XXXVIII Международной научно-практической конференции. Астрахань: Изд. «Научный центр Олимп», 2018. С. 252—255.

Силах Российской Федерации / А. А. Азовцев // Военное право. — 2018. — № 3. — С. 58—64.

5. Бондаренко, В. В. Производство по делам об административных правонарушениях: характеристика основных стадий / В. В. Бондаренко // Научный альманах. — 2016. — № 7-2(21). — С. 76—80.

6. Герман, Е. С. Производство по делам об административных правонарушениях : учеб.-метод. пособие. — Новосибирск : Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, 2017. — 112 с.

7. Грипп, Э. Х. Правовая природа производства по делам об административных правонарушениях / Э. Х. Грипп, И. А. Макеева, А. П. Носенков // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке: материалы конференции. — Уфа, 2018. — Т. 10. — № 4. — С. 83—88.

8. Куценко, Т. М. Протокол об административном правонарушении, как документ, имеющий доказательственное значение / Т. М. Куценко // Законность и правопорядок в современном обществе. — 2013. — № 16. — С. 15—18.

9. Михайлова, М. А. Административное расследование как стадия производства по делам об административных правонарушениях / М. А. Михайлова // Научные открытия 2018: Материалы XXXVIII Международной научно-практической конференции. — Астрахань: Изд. «Научный центр Олимп», 2018. — С. 252—255.

10. Сусликов, В. Н. Протокол об административных правонарушениях / В. Н. Сусликов // Известия Юго-Западного государственного университета. — 2015. — № 2 (59). — С. 125—129.

11. Телегин, А. С. Юридическая природа протокола об административном правонарушении / А. С. Телегин // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. — 2014. — № 1. — С. 207—212.

12. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 7. — С. 6—8.

13. Харитонов, С. С. О справедливости и законности дисциплинарных взысканий / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 11. — С. 15—18.

Proceedings in administrative cases offences in the Armed Forces of the Russian Federation Federation: problematic issues

© Azovtsev A. A.,

associate Professor of the Department of Military University

Annotation. The article examines the theoretical and practical aspects of the proceedings on administrative offences, carried out by the military authorities and military officials. The definition of this concept is given, the powers of the subjects having the right to carry out proceedings in cases of administrative violations and to draw up protocols are disclosed, the compositions of administrative violations are analyzed, the proceedings on which are referred to the jurisdiction of the military administration bodies and military officials. Gaps and contradictions of legal regulation of administrative-procedural activity are revealed, ways of their overcoming are offered.

Keywords: proceedings in cases of administrative offenses; Protocol on administrative offense; administrative investigation; military authorities; administrative responsibility.

О совершенствовании порядка привлечения военнослужащих к материальной ответственности

© Кириченко Н. С.,

адъюнкт 25 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье, на основе изучения теоретического и эмпирического материалов рассмотрен вопрос совершенствования законодательства, регламентирующего порядок привлечения российских военнослужащих к материальной ответственности.

Ключевые слова: военнослужащий, материальная ответственность, материальный ущерб.

Практически ежедневно нашему государству в лице различных воинских частей (военных организаций) военнослужащими причиняется материальный ущерб. В свою очередь это, по мнению автора, обуславливает актуальность темы привлечения военнослужащих к материальной ответственности, которой посвящено значительное количество научных работ российских ученых в области военного права¹.

Мы считаем, что Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» необходимо совершенствовать и именно данному вопросу будет посвящена настоящая статья.

1. В Федеральном законе не раскрыто понятие «материальная ответственность военнослужащих».

Для раскрытия данного понятия и его сущности необходимо обратиться к научным трудам.

Существуют различные подходы к определению данного понятия.

К. С. Лиховидов определил понятие материальной ответственности военнослужащих как вид юридической ответственности, предусматривающий применение мер государственного принуждения в виде возмещения в денежной форме в предусмотренных случаях и размерах виновно причиненного ущерба государству при нарушении уста-

новленных законом и возложенных компетентными государственными органами на военнослужащих обязанностей по сохранности государственного имущества².

В. М. Корякин предлагает понимать материальную ответственность в качестве возложения на военнослужащих обязанности произвести денежные выплаты за причиненный им воинской части материальный ущерб в порядке, установленном федеральным законом³.

Н. Ч. Гусейнова, А. В. Титов и А. И. Тюрин под материальной ответственностью военнослужащих понимают предусмотренную законом необходимость возложения на них компетентными государственными органами обязанности возместить в денежной форме причиненный реальный ущерб имуществу воинской части при исполнении ими служебных обязанностей (общих, должностных, специальных) в установленных размерах⁴.

Д. В. Лопатин рассматривает материальную ответственность с административно-правовой стороны и определяет её в виде совокупности норм административного права, которые регламентируют отношения по возмещению материального ущерба, причиненного военнослужащими, в

¹ См., напр.: Корякин В. М. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих». М.: За права военнослужащих, 2000; Лиховидов К. С. Материальная ответственность военнослужащих : дис. ... канд. юрид. наук. М.: ВУ, 1997; Тараненко В. В., Харитонов С. С. Материальная ответственность военнослужащих: вопросы

практики и законности // Военное право. 2019. № 2 (54). С. 194—197.

² Лиховидов К. С. Указ. соч. С. 11.

³ Корякин В. М. Указ. соч. С. 4.

⁴ Гусейнова Н. Ч., Титов А. В., Тюрин А. И. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих». М. : За права военнослужащих, 2010.

связи с чем она реализуется в административно-правовом порядке¹.

О. К. Зателепин указывает, что «материальная ответственность военнослужащих — это предусмотренные законодательством о материальной ответственности меры имущественного характера, применяемые к военнослужащим, причинившим реальный материальный ущерб воинской части»².

В военно-юридическом энциклопедическом словаре материальная ответственность военнослужащих определена в качестве возложения на военнослужащих компетентными государственными органами юридической обязанности возместить в денежной форме полностью или частично причиненный военнослужащими реальный ущерб имуществу воинской части при исполнении обязанностей военной службы³.

Таким образом, понятие материальной ответственности военнослужащих раскрыто только в теоретических трудах, но в Федеральном законе оно не закреплено, что, по нашему мнению, является существенным недостатком, так как оно должно содержать в себе все элементы (состав) и характеристики, совокупность которых, в том числе, будет свидетельствовать о наличии или отсутствии оснований для привлечения к данному виду ответственности. Считаем, что это важно, ведь, например, понятия «преступление» и «дисциплинарный проступок» закреплены законодательными актами Российской Федерации.

2. Целесообразно изменить порядок привлечения к материальной ответственности военнослужащих, переведенных к новому месту военной службы.

Положениями абз. 3 и 4 ч. 3 ст. 9 Федерального закона предусмотрено, что в тех случаях, когда до дня перевода военнослужащего в другую (новую) воинскую часть не было принято решение о привлечении его к материальной ответственности, командир

(начальник) воинской части (организации) должен не позднее пяти дней с момента утверждения заключения по результатам проведения административного расследования (по факту причинения ущерба), либо составления иных документов, установленных Федеральным законом, принять меры по направлению по новому месту военной службы виновного в причинении ущерба военнослужащего документов, необходимых для привлечения его к материальной ответственности. Дальнейшая процедура возмещения ущерба будет осуществляться командованием воинской части, в которую военнослужащий переведен, в соответствии с требованиями ст. 8 Федерального закона (т.е. «новой» воинской частью).

Однако практика показывает, что командиры «новой» воинской части не всегда заинтересованы в привлечении военнослужащего к материальной ответственности. Ущерб по всем финансовым счетам остается числиться за воинской частью, в которой он был выявлен, даже после перевода на другое место службы виновного военнослужащего. В возмещении ущерба, а, следовательно, в привлечении виновного лица к ответственности заинтересована именно данная воинская часть.

Иногда отсутствие заинтересованности обусловлено тем, что командир «новой» воинской части не желает возникновения перспективы отмены его приказа о привлечении виновного к материальной ответственности, изданного на основании заключения административного расследования, составленного «старой воинской частью», в особенности если новый командир не согласен с таким заключением.

Исходя из этого, мы считаем, что в таких ситуациях возмещением материального ущерба должна заниматься именно та военная организация, в которой данный ущерб

¹ Лопатин Д. В. Административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: МосГУ, 2007. С. 8.

² Зателепин О. К. Юридическая ответственность военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2005. № 10. С. 14.

³ Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А. В. Кудашкина, К. В. Фатеева. М.: За права военнослужащих, 2008. С. 207.

причинен. Для этого следует внести соответствующие изменения в Федеральный закон.

3. В Федеральном законе необходимо дать четкое определение понятию «под отчет».

В соответствии с абз. 1 и 2 ст. 5 Федерального закона к полной материальной ответственности в размере всей суммы ущерба военнослужащий привлекается в случае возникновения по его вине ущерба в результате повреждения (уничтожения) имущества, выданного для его использования, либо под отчет, либо для передачи (выдачи), либо содержания на хранении, либо транспортировки, либо в других целях.

Мы считаем, что для определения вида материальной ответственности (полной или ограниченной) в данном случае, определяющим является наличие факта выдачи имущества «под отчет» для перечисленных выше целей.

Вместе с тем законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не определено понятие «под отчет».

Отсутствие такого определения приводит к вынесению судами общей юрисдикции различных решений при одинаковых условиях: некоторые суды привлекают военнослужащих за причинение ущерба к полной материальной ответственности, другие — к ограниченной. Более подробно такие примеры были рассмотрены нами в другой работе¹

Исходя из этого, полагаем, что на основе анализа финансовых документов, применяемых в военных организациях, необходимо сформулировать данное понятие.

4. Право командира воинской части на снижение суммы материального

ущерба является коррупционным фактором.

Согласно положениям ст. 11 Федерального закона командир (начальник) воинской части при наличии разрешения вышестоящего командира и суд (за исключением случаев привлечения виновного к полной материальной ответственности за причинение ущерба в результате умышленных противоправных действий), вправе снизить размер ущерба, который должен быть взыскан с военнослужащего для возмещения материального ущерба. В Федеральном законе не содержится исчерпывающего перечня оснований для снижения суммы ущерба и предельного размера, на который она может быть снижена. Данные вопросы остаются на усмотрение начальника (командира).

По мнению О. Л. Зорина, основной принимаемого командиром решения должны быть факты. Тем не менее, именно командир решает, принимать ли во внимание те или иные факты. Это остается на его усмотрение². Например, право принятия решения о поощрении подчиненного личного состава принадлежат командиру, по его усмотрению. Однако, наличие «усмотрения» может создавать предпосылки для коррупции. Это может выражаться в неравномерном поощрении подчиненного личного состава за равнозначные поступки. Такие факты недопустимы, так как они подрывают авторитета командования³.

О том, что усмотрение (дискреция) должностного лица является коррупционным фактором и является «главным оружием корруптера», также высказывался А. В. Павелкин⁴.

Таким образом мы считаем, что необходимо исключить из Федерального закона положения, наделяющие командира таким правом, оставив такое право лишь у суда, так как, по нашему мнению, данные

¹ Кириченко Н. С. В Федеральном законе «О материальной ответственности военнослужащих» не раскрыто понятие «под отчет» // Военно-юридический журнал. 2016. № 11. С. 14.

² Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 2. С. 7—12.

³ Зорин О. Л. Проблемы награждения военнослужащих государственными наградами и

возможные пути их решения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2008. № 5. С. 71

⁴ Павелкин А. В. Проблемы выявления (распознавания) коррупционных проявлений в воинских учреждениях // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 11. С. 93.

положения создают предпосылки для совершения коррупционных противоправных деяний, а в необходимости искоренения коррупции в войсках сомневаться нет оснований, так как данный вопрос остается актуальным и сейчас, что подтверждается многими научными трудами¹.

Наряду с общими вопросами совершенствования порядка привлечения к материальной ответственности, можно выделить вопросы, которые не связаны напрямую с Федеральным законом. Например, к этому можно отнести необходимость издания ведомственного нормативного правового акта, возлагающего на командование органов военного управления обязанности по проведению целенаправленной работы по профилактике причинения военнослужащими материального ущерба.

Мы считаем, что профилактика фактов причинения военнослужащими материального ущерба воинской части является важным элементом нормальной финансово-хозяйственной деятельности военной организации.

УВС ВС РФ закрепляет обязанность должностных лиц военных организаций по осуществлению мероприятий, направленных на недопущение совершения правонарушений личным составом. Отдельные положения ст. 16 УВС ВС РФ предусматривают обязанность по бережному отношению

к военному имуществу со стороны военнослужащих.

Профилактика представляет собой предупреждение различных негативных явлений. В первой половине 1970-х годов оно получило правовое содержание. Профилактика преступности заключается в целенаправленных действиях, цель которых состоит в ликвидации причин и условий для совершения преступлений лицом, не имеющим умысла на его совершение, но деяния которого выражают повышенную вероятность его совершения².

Тем не менее, считаем, что целесообразно издать ведомственный приказ, предусматривающий обязанность командира по проведению такой работы.

Организация обороны страны с учетом необходимости комбинированного противодействия военным и невоенным угрозам в мирное и военное время включает оптимизацию организационных форм и методов руководства в масштабе государства, что предопределяет необходимость своевременного совершенствования законодательства³. Исходя из этого, мы полагаем, что реализация изложенных предложений по совершенствованию законодательства окажут положительный результат.

Библиография

1. Винокуров, А. Ю. О расширении компетенции генеральной прокуратуры Российской Федерации в сфере противодействия коррупции / А. Ю. Винокуров // Юридический мир. — 2019. — № 9. — С. 43—46.

¹ См., напр.: Винокуров А. Ю. О расширении компетенции Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сфере противодействия коррупции // Юридический мир. 2019. № 9. С. 43—46; Землин А. И. О некоторых аспектах реализации государственной антикоррупционной политики в Вооруженных Силах Российской Федерации // Вестник военного права. 2019. № 1. С. 21—25; Землин А. И., Назарчук И. А. Финансовый контроль как фактор противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации // Военное право. 2017. № 4 (44). С. 54—63; Корякин В. М. «Цифровизация» общественных отношений и ее влияние на состояние коррупции в военной организации государства // Военное право. 2019. № 1 (53). С. 217—228; Харитонов С. С. Влияние военно-политической работы на законность в войсках: правовой аспект // Военное право. 2015. № 5 (51).

С. 41—44; Кудашкин А. В., Фатеев К. В., Харитонов С. С. Присвоение воинских званий должно носить стимулирующий и антикоррупционный характер // Военное право. 2009. № 2. С. 66—76; Кудашкин А. В. Координация деятельности по противодействию коррупции в военной организации государства // Военное право. 2012. № 1. С. 1—15.

² Закалюк А.П. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения. Корякин В. М. Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2007. № 2. С. 7—12. М., 1986. С. 191.

³ Дамаскин О.В., Холиков И.В. Актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности России в условиях современных военных конфликтов // Вестник Академии военных наук. 2018. № 4 (65). С. 121—128.

2. Гусейнова, Н. Ч. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих» / Н. Ч. Гусейнова, А. В. Титов, А. И. Тюрин. — М.: За права военнослужащих, 2010.
3. Дамаскин, О. В. Актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности России в условиях современных военных конфликтов / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Вестник Академии военных наук. — 2018. — № 4 (65). — С. 121—128.
4. Закалюк, А. П. Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения / А. П. Закалюк. — М., 1986.
5. Зателепин, О. К. Юридическая ответственность военнослужащих / О. К. Зателепин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2005. — № 10.
6. Землин, А. И. О некоторых аспектах реализации государственной антикоррупционной политики в Вооруженных Силах Российской Федерации / А. И. Землин // Вестник военного права. — 2019. — № 1. — С. 21—25.
7. Землин, А. И. Финансовый контроль как фактор противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации / А. И. Землин, И. А. Назарчук // Военное право. — 2017. — № 4 (44). — С. 54—63.
8. Зорин, О. Л. Проблемы награждения военнослужащих государственными наградами и возможные пути их решения / О. Л. Зорин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2008. — № 5.
9. Кириченко, Н. С. В Федеральном законе «О материальной ответственности военнослужащих» не раскрыто понятие «под отчет» / Н. С. Кириченко // Военно-юридический журнал. 2016. № 11. С. 14.
10. Корякин, В. М. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих» / В. М. Корякин. — М.: За права военнослужащих, 2000. С. 4.
11. Корякин, В. М. Усмотрение в деятельности командира / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2007. — № 2. — С. 7—12.
12. Корякин, В. М. «Цифровизация» общественных отношений и ее влияние на состояние коррупции в военной организации государства / В. М. Корякин // Военное право. — 2019. — № 1 (53). — С. 217—228.
13. Кудашкин, А. В. Координация деятельности по противодействию коррупции в военной организации государства / А. В. Кудашкин // Военное право. — 2012. — № 1. — С. 1—15.
14. Кудашкин, А. В. Присвоение воинских званий должно носить стимулирующий и антикоррупционный характер / А. В. Кудашкин, К. В. Фатеев, С. С. Харитонов // Военное право. — 2009. — № 2. — С. 66—76.
15. Лиховидов, К. С. Материальная ответственность военнослужащих : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Лиховидов Константин Станиславович. — М.: ВУ, 1997.
16. Лопатин, Д. В. Административно-правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Лопатин Денис Витальевич. — М.: МосГУ, 2007.
17. Павелкин, А. В. Проблемы выявления (распознавания) коррупционных проявлений в воинских учреждениях / А. В. Павелкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 11.
18. Тараненко, В. В. Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности / В. В. Тараненко, С. С. Харитонов // Военное право. — 2019. — № 2 (54). — С. 194—197.
19. Харитонов, С. С. Влияние военно-политической работы на законность в войсках: правовой аспект / Харитонов С. С. // Военное право. — 2015. — № 5 (51). — С. 41—44.

About improvement of the order of attraction to material responsibility of the military personnel of the Russian Federation

© Kirichenko N. S.,
associate 25 of the Department of Military University

Abstract. In the article, on the basis of the study of theoretical and empirical materials, the question of improving the legislation governing the procedure for bringing Russian servicemen to material responsibility is considered.

Keywords: soldier, material responsibility, material damage.

Запреты, ограничения и дополнительные обязанности как правовое средство профилактики коррупции в пограничных органах ФСБ России и в Вооруженных Силах Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ

© Корякин В. М.,

доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта, профессор 25 кафедры Военного университета

Аннотация. В статье анализируются вопросы применения запретов, ограничений и дополнительных обязанностей как правового средства предупреждения коррупции. Показана специфика применения данного правового средства в пограничных органах в сравнении с Вооруженными Силами Российской Федерации, выявлены общее и особенное в его использовании в антикоррупционной деятельности. Показаны некоторые направления совершенствования правового регулирования вопросов противодействия коррупции в пограничных органах и в Минобороны России.

Ключевые слова: пограничные органы ФСБ России; Минобороны России; военная служба; государственная служба; противодействие коррупции; ограничения и запреты, связанные с прохождением государственной службы и с осуществлением трудовой деятельности в государственных органах; дополнительные обязанности, устанавливаемые в целях предупреждения коррупции.

Антикоррупционное законодательство Российской Федерации, начало формированию которого было положено принятием в конце 2008 г. т.н. «пакета» антикоррупционных законодательных актов¹, в качестве важнейшего правового средства профилактики коррупции определяет запреты, ограничения и дополнительные обязанности, устанавливаемые для отдельных категорий граждан. В последующие годы антикоррупционное законодательство в этой части претерпело определенную эволюцию как с точки зрения увеличения количества и изменения содержания ограничений, запретов и обязанностей антикоррупционного характера, так и в части расширения круга лиц, на которых они распространяются.

Установление государством запретов и ограничений в различных областях общественной жизни — это эффективное, проверенное многолетней практикой средство

правового регулирования. Под *запретом* в теории права понимается способ правового регулирования, представляющий собой государственно-властное веление, указывающее на недопустимость определенного поведения под угрозой наступления ответственности, закрепляющее юридическую невозможность реально возможного поведения, причиняющего ущерб интересам личности, общества и государства. *Ограничение* — это нормативное установление пределов, границ реализации и использования субъективных прав отдельными категориями граждан и юридических лиц. При этом каких-либо существенных, принципиальных различий между указанными правовыми явлениями не существует. Следует согласиться с утверждением о том, что «отвечая на вопрос о соотношении "запрета" и "ограничения", следует предположить, что "запрет", как

¹ Имеются в виду федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"»; № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции ООН Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"».

неизменная и априорная величина, выступает в качестве базиса ограничения. При этом само по себе ограничение является средством в силу своей производности от запрета. Проще говоря, в юридическом значении ограничение — это правовое средство, основанное на запрете»¹.

В связи с этим вполне закономерно, что законодательное ограничение некоторых прав и свобод отдельных категорий граждан в целях предупреждения коррупции самым активным образом используется законодателем в антикоррупционной деятельности. Как известно, Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 55) установлен универсальный принцип ограничения прав и свобод: права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

Именно на основании данного принципа федеральным законодательством установлены правовые ограничения антикоррупционного характера в отношении государственных служащих, включая военнослужащих, а также отдельных категорий лиц гражданского персонала Вооруженных Сил и иных государственных органов, выполняющих функции в области обороны страны и безопасности государства.

Еще одной разновидностью правоограничивающих средств является *юридическая обязанность*. Это предусмотренная законодательством и охраняемая государством необходимость должного поведения участника конкретного правоотношения (носителя этой обязанности) в интересах управомоченного субъекта (индивида, организации, государства в целом).

Системе антикоррупционных ограничений, связанных с прохождением государственной службы, присущи определенные цели. Основная цель их установления соответствует цели, указанной в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460, т.е. искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе в целом и в военной организации государства, в частности.

В военной организации государства² данные ограничения устанавливаются в целях:

а) формирования соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции;

б) создания условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и устраняющих коррупциогенные факторы;

в) обеспечения выполнения военнослужащими и иными работниками военных организаций норм антикоррупционного поведения, что обеспечивается, в том числе применением в необходимых случаях мер государственного принуждения;

г) предупреждения коррупционных правонарушений, в том числе злоупотребления военнослужащими, государственными гражданскими служащими, лицами гражданского персонала служебным положением;

д) пресечения коррупционных правонарушений;

е) минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний в военной организации государства.

Рассмотрим некоторые особенности применения антикоррупционных ограничений в пограничных органах ФСБ России в

составляющих ее основу и осуществляющих свою деятельность военными методами, и оборонно-промышленный комплекс страны, совместная деятельность которых направлена на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации (подп. «к» п. 8 Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 25 января 2014 г. № Пр-2976).

¹ Соболев О. В. Соотношение запретов и ограничений прав граждан в административной деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 78.

² *Военная организация государства* — совокупность органов государственного и военного управления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, создаваемых на военное время специальных формирований,

сравнении с такими ограничениями, действующими в системе Минобороны России.

Общие нормы антикоррупционного характера в отношении всех государственных органов, в которых законом предусмотрена военная служба, включая пограничные органы ФСБ России и Вооруженные Силы Российской Федерации, установлены Федеральным законом «О противодействии коррупции», а также:

а) для военнослужащих — ст. 7 — 10 и 27.1 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и изданными в его развитие подзаконными нормативными правовыми актами;

б) для государственных гражданских служащих — ст. 15 — 20.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и соответствующими актами подзаконного уровня;

г) для лиц гражданского персонала (работников) — п. 7.1 ч. 2 ст. 81, ст. 193, 349.1, 349.2 ТК РФ, а также подзаконными нормативными правовыми актами, центральное место среди которых занимает постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции».

Наряду с этими, как указано выше, общими для всех государственных органов правовыми актами, в целях учета специфики задач, возлагаемых на соответствующие государственные органы, изданы специальные акты, устанавливающие особенности применения антикоррупционных запретов и ограничений в отношении лиц, проходящих службу (работающих) в данных органах. Так, в отношении сотрудников органов федеральной службы безопасности¹ и лиц гражданского персонала указанных органов

в соответствии со ст. 16 — 16.2 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» действуют следующие запреты и ограничения (в дополнение к тем, которые установлены федеральными законами «О статусе военнослужащих» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации»):

— запрет на службу (работу) в органах лицам, имеющим вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства (в отношении государственных служащих и гражданского персонала Вооруженных Сил такой запрет не установлен);

— запрет на службу (работу) в органах гражданам, отказавшимся от прохождения обязательной государственной дактилоскопической регистрации, процедуры проверки или оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, обязательного опроса с использованием технических и иных средств, не наносящих ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющих вреда окружающей среде, обязательного обследования на предмет употребления наркотических средств и психотропных веществ;

— запрет на службу (работу) в органах лиц, имеющих наличия судимости в настоящее время или в прошлом, в том числе снятой или погашенной, если в отношении их прекращено уголовное преследование за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии или в связи с деятельным раскаянием (наличие снятой или погашенной судимости не является препятствием для поступления на военную службу по контракту и на работу по трудовому договору в Вооруженных Силах);

— запрет иметь зарегистрированное за пределами Российской Федерации право собственности на имущество, если это не обусловлено решением задач оперативно-

¹ Согласно ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» сотрудниками органов федеральной службы безопасности являются военнослужащие органов федеральной службы безопасности, проходя-

щие службу по контракту, а также федеральные государственные гражданские служащие органов федеральной службы безопасности и работники органов федеральной службы безопасности, назначенные на должности военнослужащих.

служебной деятельности (для личного состава Вооруженных Сил такого запрета не существует);

— запрет на размещение в средствах массовой информации, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации (в том числе фото-, видеоматериалы и другие материалы) о себе, других сотрудниках органов федеральной службы безопасности, позволяющую раскрыть ведомственную принадлежность к кадровому составу органов федеральной службы безопасности, о своей служебной деятельности, деятельности органов федеральной службы безопасности (в Вооруженных Силах такого рода запрет в соответствии с со ст. 7 Федерального закона «О статусе военнослужащих» действует только в отношении военнослужащих и на лиц гражданского персонала не распространяется);

— запрет для сотрудников органов федеральной службы безопасности, их супругов и несовершеннолетних детей открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами, если это не обусловлено решением задач оперативно-служебной деятельности.

Порядок реализации двух из перечисленных выше запретов — на наличие недвижимого имущества за пределами Российской Федерации и на наличие денежных средств в иностранных банках — в ФСБ России действует ведомственное правовое регулирование.

Приказ ФСБ России от 11 марта 2016 г. № 155¹ предписывает военнослужащим и гражданскому персоналу органов федеральной службы безопасности принимать меры по отчуждению имущества, право собственности на которое зарегистрировано за пределами Российской Федерации, если это не обусловлено решением задач оперативно-служебной деятельности, в течение одного года со дня регистрации такого права. Если

военнослужащий (лицо гражданского персонала) органов безопасности проходит военную службу (работает) за пределами территории Российской Федерации, то в данном случае меры по отчуждению имущества, право собственности на которое зарегистрировано за пределами Российской Федерации, должны быть приняты в течение одного года после перевода к новому месту военной службы (работы) на территорию Российской Федерации.

В случае невозможности принятия мер по отчуждению имущества, право собственности на которое зарегистрировано за пределами Российской Федерации, в связи с арестом, запретом распоряжения, наложенными компетентными органами иностранного государства в соответствии с законодательством данного иностранного государства, на территории которого находится имущество, или в связи с иными обстоятельствами, не зависящими от их воли, военнослужащие и лица гражданского персонала органов безопасности обязаны:

— в письменной форме докладывать о невозможности принятия соответствующих мер руководителю, начальнику, имеющему право издавать приказы по личному составу, в течение десяти дней со дня, когда им стало известно о возникновении указанных обстоятельств;

— принимать меры по отчуждению такого имущества в течение одного года со дня, когда стало возможно их принятие.

Каждый случай невыполнения подчиненными военнослужащими и гражданским персоналом требований по своевременному принятию мер по отчуждению имущества, право собственности на которое зарегистрировано за пределами Российской Федерации, подлежит рассмотрению в установленном порядке на заседании аттестационной комиссии.

Приказ ФСБ России от 11 марта 2016 г. № 155 обязывает военнослужащих и гражданский персонал органов безопасности представлять в подразделение кадров документы, подтверждающие факты наличия имущества, право собственности на которое

¹ Приказ ФСБ России от 11 марта 2016 г. № 155 «О сроках принятия мер по отчуждению имущества,

право собственности на которое зарегистрировано за пределами Российской Федерации».

зарегистрировано за пределами Российской Федерации, и факты отчуждения такого имущества, а также по возможности документы или иные материалы, подтверждающие наличие обстоятельств, препятствующих своевременному принятию мер по отчуждению такого имущества. Копии указанных документов приобщаются к личным делам военнослужащих и гражданского персонала органов безопасности.

В целях урегулирования вопросов, связанных с запретом на хранение денежных средств в иностранных банках, издан приказ ФСБ России от 22 марта 2016 г. № 181 «О сроках закрытия счетов (вкладов), прекращения хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) отчуждения иностранных финансовых инструментов». Данным приказом определено, что:

— сотрудники органов безопасности, их супруги и несовершеннолетние дети обязаны закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов, если иное не обусловлено решением задач оперативно-служебной деятельности, в течение трех месяцев со дня вступления в силу данного приказа¹;

— сотрудники органов безопасности, проходящие военную службу (работающие) за пределами территории Российской Федерации, их супруги и несовершеннолетние дети при переводе указанных сотрудников к новому месту военной службы (работы) на территорию Российской Федерации обязаны закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов до убытия на территорию Российской Федерации;

— сотрудники органов безопасности, их супруги и несовершеннолетние дети обязаны закрыть счета (вклады), прекратить

хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов, полученных ими в порядке наследования после дня вступления в силу Федерального закона, в течение трех месяцев со дня получения их в порядке наследования, если иное не обусловлено решением задач оперативно-служебной деятельности.

Приказ обязывает сотрудников органов безопасности в случае получения ими, их супругами и несовершеннолетними детьми счетов (вкладов), наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках и (или) иностранных финансовых инструментов в порядке наследования в письменной форме докладывать об этом руководителю, начальнику, имеющему право издавать приказы по личному составу, в течение десяти дней со дня получения их в порядке наследования.

В случае невозможности выполнения сотрудником органов безопасности, их супругами и несовершеннолетними детьми требований о закрытии счетов (вкладов), прекращении хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках и (или) об отчуждении иностранных финансовых инструментов в связи с арестом, запретом распоряжения, наложенными компетентными органами иностранного государства в соответствии с законодательством данного иностранного государства, на территории которого находятся счета (вклады), осуществляется хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранном банке и (или) имеются иностранные финансовые инструменты, или в связи с иными обстоятельствами, не зависящими от их воли, сотрудники органов безопасности обязаны в письменной форме докладывать об этом руководителю, начальнику, имеющему право издавать приказы по личному составу, в течение десяти дней со дня, когда им стало известно о таких обстоятельствах, с представлением по возможности подтверждающих документов. Когда же становится возможным выполнение указанных выше действий,

¹ Приказ действует с 24 апреля 2016 г.

эти требования должны быть исполнены в течение трех месяцев со дня исчезновения таких препятствий.

Каждый случай невыполнения сотрудниками органов безопасности, их супругами и несовершеннолетними детьми требований о закрытии счетов (вкладов), прекращении хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках и (или) об отчуждении иностранных финансовых инструментов подлежит рассмотрению в установленном порядке на заседании аттестационной комиссии.

На сотрудников органов безопасности возложена обязанность в письменной форме докладывать руководителю, начальнику, имеющему право издавать приказы по личному составу, о выполнении ими, их супругами и несовершеннолетними детьми требований о закрытии счетов (вкладов), прекращении хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках и (или) об отчуждении иностранных финансовых инструментов с представлением подтверждающих документов. Копии указанных документов приобщаются к личным делам сотрудников органов безопасности.

Представленный выше анализ запретов, ограничений и обязанностей, установленных для военнослужащих и лиц гражданского персонала, показывает, что в целом для указанных лиц, проходящих государственную службу (работающих) в пограничных органах ФСБ России установлен более широкий перечень таких ограничений и более жесткие требования к прохождению службы (работе) в данных органах, по сравнению с Вооруженными Силами.

Вместе с тем имеются и такие области общественных отношений, где Минобороны России демонстрирует более широкое применение дополнительных обязанностей антикоррупционного характера.

Так в Минобороны России издан приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 февраля 2015 г. № 119 «О распространении на работников, замещающих отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации,

ограничений, запретов и обязанностей», согласно которому на лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, не являющихся государственными гражданскими служащими и замещающими должности, включенные в Перечень, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 175, распространены следующие ограничения, запреты и обязанности, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568:

а) работник не вправе:

— принимать без письменного разрешения работодателя (его представителя) от иностранных государств, международных организаций награды, почетные и специальные звания (за исключением научных званий), если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями;

— входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

— заниматься без письменного разрешения работодателя (его представителя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

б) работнику запрещается получать в связи с исполнением трудовых обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Запрет не распространяется на случаи получения работником подарков в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками, с другими официальными мероприятиями и

иные случаи, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, определяющими особенности правового положения и специфику трудовой деятельности работника;

в) работник обязан:

— уведомлять работодателя (его представителя), органы прокуратуры или другие государственные органы об обращении к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

— представлять в установленном порядке сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

— принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и урегулированию возникшего конфликта интересов;

— уведомлять работодателя в порядке, определенном работодателем в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, о личной заинтересованности при исполнении трудовых обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, как только ему станет об этом известно;

— передавать в целях предотвращения конфликта интересов принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации;

— уведомлять работодателя (его представителя) о получении работником подарка в связи с протокольными мероприятиями, и передавать указанный подарок, стоимость которого превышает 3 тыс. руб., по акту соответственно в фонд или иную организацию с сохранением возможности его выкупа в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В ФСБ России подобного рода ведомственного акта не имеется. Хотя некоторые из предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 запретов, ограничений и обязанностей касаются лиц гражданского персонала пограничных органов в связи с наличием соответствующих выше норм в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности», однако этого явно недостаточно. Так, например, согласно Указу Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» и приказу ФСБ России от 1 декабря 2015 г. № 699 «О представлении в органах федеральной службы безопасности сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» обязанность представлять указанные сведения установлена только для военнослужащих и государственных гражданских служащих. В отношении работников пограничных органов, не являющихся государственными служащими, такая обязанность не установлена (по крайней мере, в опубликованных для всеобщего сведения ведомственных актах ФСБ России таких норм обнаружить не удалось). В Минобороны России довольно обширный перечень должностей, при замещении которых лица гражданского персонала обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержден приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 175. И хотя некоторыми авторами высказываются суждения о чрезмерности и даже неправомерности распространения данной обязанности на столь широкий круг лиц гражданского персонала¹,

¹ Зайков Д. Е. Изменения грядут: статус работников военных организаций ожидают перемены // Военное

право. 2017. № 6. С. 74—84; Сливков А. С. Противоречия правового регулирования, обусловленные воз-

по нашему мнению, такой подход является вполне оправданным ввиду наличия значительного числа коррупционных рисков, возникающих в повседневной жизнедеятельности военных организаций. Контроль за доходами и расходами является серьезным профилактическим средством для предупреждения возникновения коррупционных ситуаций, для своевременного «очищения» военного ведомства от склонных к коррупции работников.

Таким образом, институт запретов, ограничений и дополнительных обязанностей является важнейшим средством предупреждения коррупции в военной организации государства. Он нуждается в дальнейшем совершенствовании. Об этом свидетельствует Национальный план противодействия коррупции на 2018—2020 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378. В данном документе имеется специальный раздел «Совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции», которым предусмотрены, в частности, такие мероприятия:

1) внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов, предусматривающих совершенствование антикоррупционных стандартов для работников, замещающих должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами;

2) выработка предложений по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих случаи, когда несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях

противодействия коррупции, вследствие обстоятельств непреодолимой силы не является правонарушением;

3) разработка критериев, согласно которым несоблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, будет относиться к правонарушениям, влекущим за собой увольнение со службы или с работы, либо к малозначительным правонарушениям;

4) представление предложений по определению обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность за несоблюдение указанных запретов, ограничений и требований, и по учету таких обстоятельств при применении взыскания.

Все это свидетельствует о том, что система антикоррупционных запретов и ограничений в отношении служащих и работников пограничных органов продолжит свое дальнейшее развитие в целях создания правовых условий для снижения вероятности возникновения коррупционных ситуаций.

Библиография

1. Зайков, Д. Е. Изменения грядут: статус работников военных организаций ожидают перемены / Д. Е. Зайков // Военное право. — 2017. — № 6. — С. 74—84.

2. Сливков, А. С. Противоречия правового регулирования, обусловленные возложением антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на работников, замещающих на основании трудового договора должности профессорско-преподавательского состава в военно-учебных заведениях / А. С. Сливков // Военное право. — 2018. — № 2. — С. 25—46.

3. Соболев, О. В. Соотношение запретов и ограничений прав граждан в административной деятельности органов исполнительной власти / О. В. Соболев // Административное право и процесс. — 2019. — № 2. — С. 77—81.

ложением антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на работников, замещающих на основании трудового договора должности профес-

сорско-преподавательского состава в военно-учебных заведениях // Военное право. 2018. № 2. С. 25—46.

Bans, restrictions and additional obligations as a legal means of preventing corruption in border agencies of the FSB of Russia and the Armed forces Legislation of the Russian Federation: comparative legal analysis

© **Koryakin V. M.**,

doctor of law, Professor, Deputy Director of the Law Institute Of the Russian University of transport, Professor of the 25 Department of the Military University

Annotation. The article analyzes the application of prohibitions, restrictions and additional duties as a legal means of preventing corruption. The specificity of the application of this legal means in the border authorities in comparison with the Armed Forces of the Russian Federation is shown, the General and special in its use in anti-corruption activities are revealed. Some directions of improvement of legal regulation of questions of counteraction of corruption in border authorities and in the Ministry of defence of Russia are shown.

Keywords: border authorities of the FSB of Russia; the Ministry of defense of Russia; military service; public service; anti-corruption; restrictions and prohibitions related to the conduct of public service and employment in state bodies; additional duties established in order to prevent corruption.

Основания юридической ответственности военнослужащих за нарушения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции

© Терещук С. С.,

военный прокурор отдела надзора (за исполнением законов органами военного управления и воинскими должностными лицами) военной прокуратуры Центрального военного округа, капитан юстиции

Аннотация: в статье рассмотрено понятие оснований юридической ответственности военнослужащих за нарушения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, а также его виды, предложено понятие дисциплинарного коррупционного проступка как фактического основания юридической ответственности военнослужащих за нарушения антикоррупционных требований, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: военнослужащие, противодействие коррупции, дисциплинарный коррупционный проступок, основания юридической ответственности.

Вопросы соблюдения государственными служащими, в том числе военнослужащими, законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции неоднократно рассматривались в работах ученых-юристов¹. Однако понятие и виды оснований ответственности военнослужащих за несоблюдение указанных требований освещены не в полной мере.

Ответственность военнослужащих за нарушения антикоррупционного законодательства в настоящее время представляет собой межвидовой институт юридической ответственности военнослужащих. Следовательно, на нее распространяются общие принципиальные положения, на которых базируется институт юридической ответственности, при этом обладая присущими только ей особенностями.

Определение оснований ответственности является центральным вопросом для

любого вида юридической ответственности, поскольку определение и строгое их соблюдение составляет необходимую гарантию прав и свобод граждан. Как категория материалистической диалектики «основание» относится к числу весьма многозначных и трудно определяемых понятий. Содержание категории «основание» наиболее полно и конкретно изложено в философском энциклопедическом словаре. Под основанием понимается «достаточное и (или) необходимое условие чего-либо: бытия, познания, мысли, деятельности»².

В юридической литературе нет единства взглядов на проблему оснований ответственности. Одни авторы основанием юридической ответственности называют противоправность, другие — правонарушение, третьи — состав правонарушения, четвертые ведут речь о сложном основании, состоящим из факта совершения правонарушения, состава правонарушения и

¹ Корякин В. М., Харитонов В. С. О поощрении лиц, содействующих раскрытию коррупционных преступлений // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 7 (264). С. 64—69; Харитонов С. С., Воробьев А. Г. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12 (198).

С. 79—87; Харитонов С. С., Илий С. К. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства // Военное право. 2012. № 3. С. 58—70; Харитонов С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции // Военное право. 2012. № 2. С. 215—223.

² Философский энциклопедический словарь / 2-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1989. С. 452.

индивидуального правоприменительного акта¹.

При этом совершенно не учитывается или недооценивается юридическая форма правонарушения как явления социальной действительности. В качестве основания ответственности правонарушение учитывается не само по себе, а взятое в определенном правовом отношении в совокупности с правовыми нормами².

Исследуя проблему оснований юридической ответственности, А. А. Гогин отмечал, что ответственность предполагает три основания: а) нормативное, представляющее собой систему норм, которые ее регулируют; б) фактическое, т.е. деяние конкретного субъекта права, нарушающее требования норм права; в) процессуальное — совокупность норм, содержащихся в законе и строго регламентирующих процедурную сторону, а также порядок привлечения к ответственности³. В юридической литературе встречаются и иные позиции.

Основанием для наступления юридической ответственности признаются: факт совершения противоправного деяния; нормативный акт, положения которого устанавливают возможность возложения юридической ответственности; акт правоприменения, которым решается конкретное дело, связанное с правонарушением⁴.

В. А. Виноградов указал, что основания ответственности подразделяются на: нормативные (нормы права), процедурные (решение властного органа о возложении ответственности) и фактические (деяния)⁵.

Принимая во внимание, что ответственность базируется только на нормативно установленных мерах, то первичным основанием ее возникновения следует признавать нормы материального права (правовое основание).

Как неоднократно отмечалось в научной литературе, правовые основания предполагают лишь саму возможность ответственности. Юридическая ответственность социально детерминируется неправомерными актами субъектов права, из чего следует, что специальный юридический факт (правонарушение) устанавливает фактическое основание возникновения ответственности.

Как следствие, возложение ответственности в виде наказания (реализации) требует вынесения специального акта применения права, конкретизирующего вид и меру ответственности для конкретного лица в данной ситуации. Принятый властным органом в установленной процессуальной форме итоговый документ по делу о привлечении к юридической ответственности характеризует процессуальное основание ответственности.

Юридическая ответственность военнослужащих за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в своем развитии проходит три стадии: установления, возложения и реализации. Привлечение к военнослужащим взысканий за коррупционные правонарушения возможно лишь в случае установления за данного рода правонарушения мер юридической ответственности путем принятия и введения в действие соответствующей

¹ См.: например: Шестак Н. С. Уголовное право Российской Федерации. Субъект преступления. Саратов, 1997. С. 159; Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 1995. С. 334—335; Теория государства и права / под. ред. М. Н. Марченко. М.: МГУ, 1987. С. 414; Теория государства и права / под. ред. Н. Г. Александрова. М.: Юр. лит. 1974. С. 625; Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: вопросы и ответы. М., 1999. С. 98—99; Лазарев В. В. Правонарушение и юридическая ответственность / Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под. ред. В. С. Нерсесянца. М.:

Норма-Инфра М, 2001. С. 477—498; Теория государства и права / под. ред. А. В. Васильева. М.: Юр. лит. 1983. С. 415.

² Тер-Акопов А. А. Правовые основания уголовной ответственности военнослужащих: монография. М.: ВКИ, 1981. С. 20.

³ Гогин А. А. Проблемы налоговой ответственности: учебное пособие. Тольяти, 2003. С. 21.

⁴ Оксамытный В. В. Теория государства и права: учебник. М., 2004. С. 480.

⁵ Виноградов В. А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 57—58.

щих нормативных правовых актов, определяющих характер, пределы и условия реализации ответственности. Эти источники правового регулирования в науке получили название правовых оснований юридической ответственности¹.

В этой связи стадия установления ответственности направлена на информирование военнослужащих при помощи правовых норм о сущности и принципах ответственности за коррупционные правонарушения, правах, свободах, гарантиях и их законных интересах, а также о возможности признания военнослужащих виновными в нарушении законодательства о противодействии коррупции.

Обязанность военнослужащего соблюдать антикоррупционные запреты и ограничения связана с его характеристикой как субъекта, находящегося при исполнении определенных обязанностей в отношении с государством в лице воинских частей, учреждений и организаций, в связи с чем юридическая ответственность за коррупционные правонарушения наступает лишь в том случае, когда конкретное лицо посредством специального правового акта включается в сферу регулируемых данным правовым институтом общественных отношений. В этом состоит сущность стадии возложения ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции — определить какие конкретные требования к служебному поведению, предусмотренные антикоррупционным законодательством, лицо должно выполнять, вступая в соответствующие отношения, и при каких условиях оно может быть признано виновным в их нарушении. В данном случае материальным основанием ответственности являются фактически военно-служебные отношения, в которых находится военнослужащий, с учетом наличия у него возможности осуществлять необходимые обязанности (общие, должностные, специальные), реализовывать свои права, предупреждать коррупционные правонарушения и отвечать за их совершение.

¹ Тер-Акопов А. А. Правовые основания уголовной ответственности военнослужащих : монография. М.: ВКИ, 1981. С. 18—23.

Таким образом, правовым основанием на стадии возложения юридической ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции выступают правовые нормы, устанавливающие требования к антикоррупционному поведению военнослужащих, в том числе предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Завершающей стадией развития ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения является ее реализация, в ходе которой военнослужащий, находясь уже в рамках военно-служебных отношений, допускает нарушение соответствующих запретов и ограничений, предусмотренных в целях противодействия коррупции, и в соответствии с предусмотренными процедурой и правилами претерпевает меры государственного принуждения.

Следовательно, правоотношение возникает только при наличии юридического факта, т.е. определенного фактического обстоятельства, облеченного в правовую норму, которым выступает само правонарушение. Применительно к рассматриваемому правовому институту это правонарушение связано с несоблюдением военнослужащими антикоррупционных запретов и ограничений, а также непринятием мер к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, и является фактическим основанием юридической ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения.

А. В. Кудашкин и Т. Л. Козлов рассматривают дисциплинарный коррупционный проступок как обладающее признаками коррупции и не являющееся преступлением или административным правонарушением служебное нарушение, за которое установлена дисциплинарная ответственность, регламентированная нормами об отдельных видах государственной службы².

Вместе с тем, данная позиция является спорной, поскольку она не в полной мере отражает сущность рассматриваемых правонарушений.

² Кудашкин А. В., Козлов Т. Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2010. № 6. С. 7.

Исходя из определения «коррупции», предусмотренного п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», нарушение военнослужащим установленных ограничений, запретов и обязанностей, направленных на профилактику и предупреждение коррупционной деятельности и коррупционного поведения, не является дисциплинарным коррупционным проступком.

С учетом изложенного, автор предлагает следующее определение дисциплинарного коррупционного проступка: противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в неисполнении или ненадлежащем исполнении государственным служащим или лицом, замещающим государственную должность, служебных обязанностей по соблюдению запретов и ограничений, связанных с государственной службой, требований к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, а также неисполнении иных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, за которое установлена юридическая ответственность. Данное понятие можно в полной мере распространить на военнослужащих.

При этом, исходя из единства материальных и правовых оснований названной ответственности, одним из юридических выражений указанного фактического основания является состав правонарушения, представляющий собой совокупность объективных и субъективных признаков, необходимых и достаточных для признания совершенного деяния правонарушением¹.

Состав правонарушения, являясь юридическим основанием ответственности, не имеет законодательного определения. На практике же основания ответственности представляют собой единство фактического, правового и процессуального элементов.

Однако нормами, регламентирующими особенности производства по делам о дисциплинарных коррупционных про-

ступках, установление такого обязательного признака субъективной стороны правонарушения как вина, не предусмотрено.

По мнению автора, устранить данный пробел можно путем корректировки определения дисциплинарного проступка, содержащегося в п. 1 ст. 28.2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и ст. 47 ДУ ВС РФ, дополнив его словами «... а также запретов и ограничений, связанных с прохождением военной службы, требований к предотвращению или урегулированию конфликта интересов, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности».

В связи с изложенным, нормы права, в которых описан состав правонарушения, выступают в качестве правовых оснований реализации ответственности. При этом только сам факт совершения лицом правонарушения является непосредственным фактическим основанием для привлечения его к ответственности, а решение по конкретному делу в виде приговора (решения) суда, постановления административного органа, приказа командира воинской части и т.д., представляют собой обязательный акт применения правовой нормы к отдельному лицу и потому не могут признаваться правовой нормой.

Таким образом, решение командира (начальника) о применении взыскания к виновному военнослужащему за совершение коррупционного правонарушения можно рассматривать в качестве формы, в которой осуществляется реализации юридической ответственности, в связи с чем волевая деятельность уполномоченных должностных лиц органов военного управления, связанная с установлением деяния конкретного виновного лица, происходит на определенных процедурных основаниях или процессуальных основаниях ответственности.

С учетом изложенного, фактические, процессуальные и правовые основания

¹ Юсупов А. Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии

коррупции : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 54.

юридической ответственности военнослужащих за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции тесно взаимосвязаны друг с другом и имеют различное значение в зависимости от стадии ответственности. Так, фактическое основание наряду с процессуальным приобретает главное значение лишь на этапе реализации ответственности. Правовые же основания ответственности на всех ее стадиях тесно между собой взаимосвязаны и представляют единство.

Основания юридической ответственности военнослужащих за нарушения антикоррупционного законодательства, наряду с общими признаками, имеют и определенную специфику, которая связана с правовой природой антикоррупционных запретов и ограничений, в связи с чем для ее наступления не требуется, как правило, наличия вредных последствий, поскольку составы указанных правонарушений являются формальными.

При этом процессуальные основания привлечения военнослужащих к ответственности за нарушения законодательства о противодействии коррупции определяются не только военным законодательством, но и положениями антикоррупционных нормативных правовых актов, в связи с чем порядок реализации ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения имеет существенные особенности.

В целом основание ответственности военнослужащих за нарушения законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции представляет собой

правовую категорию, определяющую позитивную антикоррупционную деятельность военнослужащих и предусматривающую меры негативного характера, устанавливаемые и применяемые в особом процессуальном порядке за нарушение норм антикоррупционного законодательства.

Библиография

1. Виноградов, В. А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Виноградов. — М., 2005. — С. 57—58.
2. Корякин, В. М. О поощрении лиц, содействующих раскрытию коррупционных преступлений / В. М. Корякин, В. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 7 (264). — С. 64—69.
3. Кудашкин, А. В. Еще раз о правовом понятии коррупции / А. В. Кудашкин, Т. Л. Козлов // Современное право. — 2010. — № 6. — С. 7.
4. Тер-Акопов, А. А. Правовые основания уголовной ответственности военнослужащих : монография. — М.: ВКИ, 1981. — 64 с.
5. Харитонов С. С., Воробьев А. Г. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства / С. С. Харитонов, А. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12 (198). — С. 79—87.
6. Харитонов, С. С. Криминологическая характеристика коррупционной преступности в военной организации государства / С. С. Харитонов, С. К. Илий // Военное право. — 2012. — № 3. — С. 58—70.
7. Харитонов, С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 2. — С. 215—223.
8. Юсупов, А. Л. Дисциплинарная ответственность за нарушения законодательства о противодействии коррупции : дис. ... канд. юрид. наук / А. Л. Юсупов. — Саратов. 2014.

Of grounds for the legal liability of military personnel for violations of the legislation of the Russian Federation anti-corruption

© Tereshchuk S. S.,

Military Prosecutor of the Supervision Department (over the execution of laws by military authorities and military officials) of the military prosecutor's office of the Central Military District, captain of justice

Abstract. The article discusses the concept of the basis of legal responsibility of military personnel for violations of the legislation of the Russian Federation on combating corruption, as well as its types, the concept of disciplinary corruption offense, as the actual basis of the legal responsibility of military personnel for violation of anti-corruption requirements, is proposed, proposals are made to improve legislation in this area.

Keywords: military personnel, anti-corruption, disciplinary corruption offense, types of grounds for legal liability.

Судебная и прокурорская деятельность

Особенности правового регулирования участия органов государственной власти в арбитражном процессе (на примере Минобороны России)

© Мамонова М. В.,

преподаватель кафедры «Транспортное право» Юридического института Российского университета транспорта, главный юрисконсульт ФГКУ «Центральное территориальное управление имущественных отношений» Минобороны России

Аннотация. В статье отражены основные особенности правового регулирования правового участия органов государственной власти в арбитражном процессе в качестве истцов, ответчиков и третьих лиц; приведена практика участия органов государственной власти в арбитражном процессе на примере Министерства обороны Российской Федерации.

Ключевые слова: арбитражный суд, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, органы государственной власти, судебная практика.

В Российской Федерации вопросы эффективности государственной власти, прежде всего, связаны с разделением ее на законодательную, исполнительную и судебную. Следовательно, насколько будет эффективна деятельность каждой ветви государственной власти, настолько будет эффективна государственная власть в стране в целом.

Эффективность российского правосудия во многом зависит, в частности, от того, насколько государство в лице своих органов способно осуществлять свои полномочия при защите субъективных прав, законных интересов и свобод других лиц, то есть реализовывать возложенную на них правозащитную (правоохранительную) функцию. Действующее процессуальное законодательство предусмотрело возможность участия таких органов в арбитражном процессе в качестве истцов, ответчиков и третьих лиц. В то же время, учитывая особый правовой статус органов государственной власти, в АПК РФ

содержатся специфические нормы, подчеркивающие публичность отношений, возникающих в связи с их участием.

Ст. 53 АПК РФ объединяет две формы участия государственных органов, органов местного самоуправления в арбитражном процессе, которые связаны с защитой заявителями публичных интересов и интересов других лиц, совпадающими в некоторой степени в части объектов защиты (защита прав и законных интересов других лиц может одновременно происходить в публичных интересах) и в части субъектов обращения в арбитражный суд (государственные органы обладают правом защиты публичных интересов и интересов других лиц).

Публичный интерес в современной литературе, посвященной вопросам арбитражного процесса, предложено понимать в следующих значениях. Б. Я. Полонский раскрывает его через категорию «охраняемый законом интерес общества»¹. Аналогичное определение дает Е. В. Будаков, называя публичный интерес общественным интересом².

¹ Ярков В. В. Арбитражный процесс : учебник / под ред. В. В. Яркова; 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 667.

² Будаков Е. В. Принципиальное значение дела и нарушение публичного интереса — основания к

отмене решения суда в порядке ревизии по ГПК Германии и в порядке надзора по АПК РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 11. С. 37.

В ином аспекте дает определение понятия «публичный интерес» Ю. А. Тихомиров, рассматривая его как признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития¹.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует легальное понятие «публичный интерес». Вместе с тем в п. 75 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» по поводу содержания публичного интереса в отношении сделок указано, что применительно к ст. 166 и 168 ГК РФ под публичными интересами следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды².

Так, удовлетворяя иск ТСЖ «Времена года» к федеральному государственному казенному учреждению «Центральное территориальное управление имущественных отношений» Министерства обороны Российской Федерации (далее — Учреждение, ФГКУ «Центральное ТУИО» Минобороны России), к Российской Федерации в лице Минобороны России, взыскивая с Минобороны России за счет казны Российской Федерации неосновательное обогащение, неустойку, суд указал, что на основании п. 10 ст. 158 БК РФ по искам, предъявляемым к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию по обязательствам созданных ими учреждений, в

суде выступает от имени указанных публично-правовых образований главный распорядитель средств соответствующего бюджета, который определяется по правилам п. 1 указанной статьи БК РФ. При этом суду в резолютивной части решения следует указывать, что соответствующий долг учреждения взыскивается с Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, соответственно³. Таким образом, в рассматриваемом деле Минобороны России, осуществляя в пределах своей компетенции правомочия собственника имущества, закрепленного за Вооруженными Силами, представляло не интересы собственно Минобороны России, а интересы Российской Федерации⁴.

При обращении в защиту публичных интересов государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы реализуют свою компетенцию и властные полномочия. При этом они не являются непосредственными выгодоприобретателями по решению арбитражного суда, поскольку предъявленный ими иск направлен на защиту публичных интересов. Защита публичных интересов вполне может совпасть с защитой интересов конкретного истца как участника спорного материального правоотношения (который и будет в данном случае выгодоприобретателем при удовлетворении иска), однако для данных органов предъявление иска может быть обусловлено только защитой публичных интересов⁵. Следовательно, возможность участия органов государственной власти должна быть прямо предусмотрена федеральным законом и целью обращения должна выступать защита публичных интересов.

¹ Цит. по: Мишаков О. Г. О соотношении частных и публичных интересов при продаже имущества стратегических предприятий и организаций в рамках процедуры несостоятельности (банкротства) // Вестник военного права. 2016. № 2. С. 85.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации».

³ Решение Арбитражного суда города Москвы от 4 сентября 2017 г. по делу № А40-76221/2017 // Электронное правосудие: система электронного

документооборота для судов и участников судебного процесса.

URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/a9ca6814-6079-405c-ab8f-7c56d2ed3eb5/9dce9c70-1810-409a-8743-cddb29684f51/A40-76221-2017_20170904_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 15 мая 2019 г.).

⁴ Лиховидов К. С. О реализации военными прокурорами полномочий в арбитражном процессе по истребованию государственного имущества из чужого незаконного владения // Вестник военного права. 2016. № 1. С. 79.

⁵ Ярков В. В. Указ. соч. С. 658.

Арбитражный суд удовлетворил иск Минобороны России о признании отсутствующим права собственности ООО «Пальмира» на торговый павильон, обязанности ООО «Пальмира» в месячный срок со дня вступления решения в законную силу за счет собственных средств освободить земельный участок путем демонтажа торгового павильона, согласившись с доводом истца о том, что спорный объект имущества, право собственности на который зарегистрировано за ответчиком, является некапитальным, возведенным без согласия собственника земельного участка на строительство объекта, следовательно, данный объект является движимым имуществом. В связи с этим у ответчика отсутствовали основания для государственной регистрации права на спорный объект, не являющийся недвижимым имуществом. Кроме того, в материалах дела отсутствуют доказательства, свидетельствующие о том, что торговый павильон изначально создавался как недвижимое имущество с получением всей необходимой разрешительной документации и с соблюдением градостроительных норм и правил, и введения его в эксплуатацию как объекта недвижимости в установленном порядке¹.

Государственные органы выступают в арбитражном процессе и в роли ответчиков. Например, Минобороны России выступает ответчиком по делам о взыскании задолженности по арендным правоотношениям, по отношениям, вытекающим из права собственности, а также связанным с потреблением коммунальных услуг и т.д.² В судебной практике также часто встречаются иски об установлении границ земельного участка, которые подаются владельцами земельного участка для устранения спора относительно положения участка на местности, его размера, наложения на соседний земельный участок и т.п.

Так, решением от 21 июля 2017 г. по делу № А41-34883/17 Арбитражный суд Москов-

ской области отказал в иске ТСН «Строитель» к Российской Федерации в лице Минобороны России, ФГКУ «Центральное ТУИО» Минобороны России, Администрации Щелковского муниципального района в установлении местоположения границ и площади земельного участка, находящегося в фактическом пользовании ТСН «Строитель», поскольку по смыслу положений ст. 14, 19, 32 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» члены садоводческих некоммерческих товариществ являются фактическими пользователями участков, находящихся на территории товарищества. Следовательно, оснований для подачи искового заявления об установлении местоположения границ и площади земельного участка, находящегося в фактическом пользовании ТСН «Строитель» не имелось — истцом не доказан факт действительного использования спорного участка именно им³.

Минобороны России может выступать в суде и в качестве субсидиарного ответчика. Такая ситуация возможна, когда основной должник не имеет достаточных собственных средств или имущества.

Так, например, арбитражный суд удовлетворил иск МУП «Андреапольские тепловые сети II» к ФГКУ «Центральное ТУИО» Минобороны России о взыскании с субсидиарного ответчика — Минобороны России задолженности по оплате поставленной ему истцом тепловой энергии в связи с невозможностью взыскания с ФГКУ суммы долга. Согласно п. 4 ст. 123.22 ГК РФ казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества. Как разъяснено в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 21

¹ Решение Арбитражного суда Московской области от 26 ноября 2019 г. по делу № А41-70592/18.

² Харитонов С. С. Организационно-правовые основы договорной работы в воинской части : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

³ Решение Арбитражного суда города Москвы от 21 июля 2017 г. по делу № А41-34883/17.

«О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» по искам, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, по обязательствам созданных ими учреждений выступает от имени указанных публично-правовых образований главный распорядитель средств соответствующего бюджета¹. С учетом изложенного, в рассматриваемом случае Минобороны России как главный распорядитель бюджетных средств отвечает по неисполненным обязательствам ФГКУ «Центральное ТУИО» Минобороны России².

В соответствии со ст. 51 АПК РФ арбитражным судом по своему усмотрению или по ходатайству участвующих в деле лиц в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, могут быть привлечены органы государственной власти, в случае если вынесенный судебный акт может повлиять на их права и обязанности по отношению к одной из сторон. Кроме того, органы государственной власти в целях защиты самостоятельных прав на предмет спора могут вступить в дело до принятия решения арбитражным судом в качестве третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, они пользуются правами и несут обязанности истца, за исключением обязанности соблюдения претензионного или иного досудебного порядка урегулирования спора, если это предусмотрено федеральным законом для данной категории споров или договором (ч. 2 ст. 50 АПК РФ).

В соответствии с ч. 1 ст. 11 АПК РФ разбирательство дел в арбитражных судах открытое. Рассмотрение дел в закрытых судебных заседаниях допускается в случаях, если

открытое разбирательство дела может привести к разглашению государственной тайны, в иных случаях, предусмотренных федеральным законом, а также при удовлетворении ходатайства лица, участвующего в деле и ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой, служебной или иной охраняемой законом тайны (ч. 2 ст. 11 АПК РФ).

Государственная тайна — это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации³. К таким сведениям относится информация о содержании планов подготовки Российской Федерации и отдельных ее регионов к возможным военным действиям, о запасах стратегических видов сырья и материалов, о планах строительства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск Российской Федерации, о направлениях развития вооружения и военной техники и др. Развернутый перечень сведений, составляющих государственную тайну, с перечислением государственных органов и организаций, наделенных полномочиями по распоряжению этими сведениями, закреплен в Указе Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне».

Для того чтобы должностное лицо получило право на доступ к информации, составляющей государственную тайну, в установленном законом порядке должна быть реализована специальная процедура допуска к государственной тайне.

В случае приобщения органами государственной власти материалов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, суд выносит определение в отношении всего судебного разбирательства или его

¹ Решение Арбитражного суда города Москвы от 28 февраля 2019 г. по делу № А40-151673/2018.

² Трофимов М. В. Актуальные вопросы участия военных организаций в бюджетных правоотношениях // Военное право. 2019. № 2 (54). С. 126.

³ Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

части о разбирательстве дела в закрытом судебном заседании.

В целом, подводя итоги всему вышеизложенному, следует отметить, что участие органов государственной власти в арбитражном процессе следует охарактеризовать как обычное, не имеющее существенных отличий от участия юридических лиц. Органы государственной власти являются полноправными участниками гражданского оборота, пользуются правами и несут обязанности в соответствии с действующим процессуальным законодательством.

Библиография

1. Будак, Е. В. Принципиальное значение дела и нарушение публичного интереса — основания к отмене решения суда в порядке ревизии по ГПК Германии и в порядке надзора по АПК РФ / Е. В. Будак // Арбитражный и гражданский процесс. — 2005. — № 11. — С. 36—40.
2. Лиховидов, К. С. О реализации военными прокурорами полномочий в арбитражном процессе по истребованию государственного имущества из чужого незаконного владения / К. С. Лиховидов // Вестник военного права. — 2016. — № 1. — С. 76—84.
3. Мишаков, О. Г. О соотношении частных и публичных интересов при продаже имущества стратегических предприятий и организаций в рамках процедуры несостоятельности (банкротства) / О. Г. Мишаков // Вестник военного права. — 2016. — № 2. — С. 82—87.
4. Трофимов, М. В. Актуальные вопросы участия военных организаций в бюджетных правоотношениях / М. В. Трофимов // Военное право. — 2019. — № 2 (54). — С. 121—130.
5. Харитонов, С. С. Организационно-правовые основы договорной работы в воинской части : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Харитонов. — М., 2000. — 18 с.
6. Ярков, В. В. Арбитражный процесс : учебник / под ред. В. В. Яркова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М., 2010. — 880 с.

Features of legal regulation of participation state authorities in the arbitration process (by the example of the Russian defense Ministry)

© Mamonova M. V.,

lecturer of Law Institute of the Russian University of Transport, applicant for the degree of candidate of legal sciences, general counsel of the State-owned Federal State Institution "Central territorial administration of property relations" of the Ministry of defence of the Russian Federation.

Abstract. This article reflects the main features of the legal regulation of the legal participation of public authorities in the arbitration process as plaintiffs, defendants and third parties; the practice of participation of public authorities is given in the arbitration process on the example of the Ministry of defense of the Russian Federation.

Keywords: arbitration court, Arbitration procedural code of the Russian Federation, Ministry of defence of the Russian Federation, public authorities, judicial practice.

Полномочия прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы (некоторые аспекты систематизации)

© Кочева Д. В.,

аспирант Университета прокуратуры Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы законодательного разграничения полномочий прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы на реализуемые посредством проведения проверки, и без ее проведения. Соответствующий подход аргументирован сложившейся прокурорской практикой.

Ключевые слова: прокуратура, надзор за исполнением законов, «общий» надзор, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, полномочия прокурора вне уголовно-правовой сферы, выявление нарушений законов.

Ключевой составляющей деятельности российской прокуратуры является надзор, реализуемый посредством осуществления предусмотренных законодательством властных полномочий. Задачи и объем работы прокуроров вне уголовно-правовой сферы характеризуют широкий круг соответствующих полномочий и значительный потенциал их влияния на обеспечение законности, в том числе и в Вооруженных Силах Российской Федерации¹.

Надзор является самостоятельной (обособленной) формой реализации контрольной функции государства, в рамках которой обеспечивается неукоснительное соблюдение Конституции России и законов, действующих на территории Российской Федерации, органами, перечисленными в ч. 1 ст. 21 Федерального закона от

17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», путем своевременного и оперативного реагирования органов прокуратуры на ставшие известными факты нарушения законов различной отраслевой принадлежности субъектами права².

Поскольку в своей совокупности полномочия прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы многообразны и при этом неисчерпывающим образом перечислены законодательно, описание их теоретико-правового содержания требует отдельного анализа.

Так, стоит отметить, что в юридической науке не уделяется пристального внимания вопросам, касающимся обозначенных полномочий, хотя определенное количество публикаций, безусловно, имеется³.

¹ См., например: Харитонов С. С., Воробьев А. Г. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12 (198). С. 79—87; Харитонов С. С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 10 (172). С. 9—11.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. № 2-П.

³ См., напр.: Винокуров А. Ю. О соотношении понятий «компетенция» и «полномочия» // Сборник научных статей. М.: Актуальные вопросы

российского права. 2008. С. 47—52; Его же. Правовая регламентация «общенадзорных» полномочий прокурора нуждается в совершенствовании // Сборник научных трудов. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. С. 265—276; Его же. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. 2006. № 4. С. 10—13; Его же. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона: история вопроса // Административное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 50—63; Его же. Проверки исполнения законов на основании плана работы прокуратуры // Научные труды Московского гуманитарного университета. № 75. М.: МосГУ, 2006; Его же. Пределы прокурорского надзора. Статья опубликована совместно с Ю. Е. Винокуровым в кн.: «JUS EST: Юридическая энциклопедия» / под. общ. ред. О. С. Капинус. Т. 3.

Наряду с этим следует подчеркнуть, что теоретический базис имеющихся по соответствующей теме разработок основан на раскрытии сущности реализации прокурором полномочия по проведению проверки исполнения законов.

Переходя непосредственно к настоящему исследованию, представляется необходимым истолковать термины, составляющие обозначенную тему, и разъяснить контекст, в котором они будут рассматриваться в данной статье.

Во-первых, согласно укоренившимся в теории прокурорского надзора подходам под полномочиями прокурора понимают объем (совокупность) прав и обязанностей, которыми наделен прокурор для осуществления возложенных на органы прокуратуры функций¹.

В качестве альтернативной точки зрения приведем позицию К. И. Амирбекова и М. А. Магомедова, согласно которой полномочия прокурора — совокупность его прав и обязанностей, установленных законом или иным нормативным правовым актом, с применением (использованием) которых прокурор, при наличии на то оснований, публично выражает свою волю в форме соответствующих юридических актов².

Во-вторых, содержание полномочий прокурора непосредственно по выявлению нарушений законов в данном исследовании раскрывается сквозь призму их реализации исключительно для подтверждения или опровержения поступившей в прокуратуру информации о фактах нарушения законов, а не выявления правонарушений как самоцели.

Стоит отметить, что помимо полномочий прокурора по выявлению нарушений законов в науке традиционно различают полномочия по устранению и предупреждению нарушений законов³. Последние не являются предметом настоящего исследования, но выделены с целью демонстрации их практической направленности, свидетельствующей об их реализации, в том числе для недопущения совершения правонарушений; устранения совершенных нарушений законов, а также устранения причин и условий им способствующих.

В-третьих, выбранная для исследования сфера, не затрагивающая уголовную юстицию, охватывает, надзор российской прокуратуры за исполнением законов (глава 1 Закона), а также за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (глава 2 Закона).

Так, полномочия по выявлению нарушений законов в «общем» надзоре регламентированы ч. 1 ст. 22 Закона, в надзоре за исполнением прав и свобод человека и гражданина — абз. 2, 5 ч. 1 ст. 27 Закона.

Прежде всего, вывод о поверхностности регламентации перечисленных полномочий обусловлен правовой неурегулированностью порядка их реализации, поскольку иные сопутствующие нормы в Законе и актах Генерального прокурора Российской Федерации отсутствуют (за исключением, разве что, касающихся проверки исполнения законов⁴, которая более детализирована⁵).

Внимание на себя обращает именно проверка, полномочие по проведению которой выделено отдельно среди остальных

М.: ООО «Буки Веди». 2017. С. 475—476; Его же. К вопросу о деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы. Сборник материалов // Пробелы в Российском законодательстве. Чебоксары, 2015. С. 254—262.

¹ Винокуров А. Ю. Понятие прокурорских полномочий и источники их правового закрепления // Прокурорский надзор: Учебник / под. общ. ред. Капинус О. С. М.: Юрайт, 2013. С. 18.

² Амирбеков К. И., Магомедов М. А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016. № 2. С. 39.

³ Субанова Н. В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов историко-правовой аспект

(1991—2016 гг.) // Сборник статей: Прокуратура России: 1991—2016 гг. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2016. С. 54—58.

⁴ Федеральный закон от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

⁵ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2017 г. № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

(абз. 2 ч. 1 ст. 22, отсылочная норма абз. 5 ч. 1 ст. 27 Закона).

Содержание этого полномочия и мероприятия, его составляющие, вызывают вопросы, поскольку остальные полномочия (вход на территорию и в помещения соответствующих органов, доступ к их документам, истребование материалов, посещение территории и (или) помещений, принятие объяснений) перечислены в Законе как самостоятельные, а не в качестве реализуемых в рамках проверки.

Дефиниция «прокурорская проверка» в Законе и в ведомственных актах не определена. При этом по причине осуществления прокуратурой ряда надзорных функций, а равно реализации полномочий по проведению проверочных мероприятий в различных отраслях права, сформулировать ее корректно вряд ли посильная задача. Кроме того, отсутствует необходимость нагромождения законодательства излишним понятийным аппаратом, так как представляется более целесообразным обойтись, например, разграничением уже предусмотренных Законом полномочий на реализуемые в рамках проведения проверки и без ее проведения.

Данный подход оптимален на том основании, что действующая редакция ч. 1 ст. 22 Закона не позволяет единообразно трактовать содержащиеся в ней нормы, касающиеся проверочных полномочий, по следующим причинам.

Законодатель выделил «общенадзорные» полномочия прокурора, обособив их друг от друга абзацами, знаками препинания и соответствующим смысловым наполнением, что выглядит следующим образом.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций по предъявлению служебного удостоверения вправе:

- беспрепятственно входить на территорию и в помещения органов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона;
- иметь доступ к их документам и материалам;

— проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе требовать:

— от руководителей и других должностных лиц органов, указанных в п. 1 ст. 21 Закона, представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений в сроки и порядке, которые установлены п.п. 2, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 ст. 6 Закона;

— выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

— проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Буквальная трактовка изложенных норм свидетельствует о том, что каждое из перечисленных полномочий является самостоятельным. Безусловно, они могут быть реализованы как отдельно (например, когда для принятия решения по рассматриваемой прокурором информации о фактах нарушения законов достаточно анализа истребованных сведений), так и одновременно (когда не обойтись без анализа данных, получаемых посредством истребования сведений, вызова лиц для дачи объяснений и выхода «на место»).

Перечень полномочий, которые могут быть реализованы прокурором исключительно в ходе проверки, Законом не регламентирован, тогда как в связи со вступлением в силу Федерального закона от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», в настоящее время действует особый процессуальный порядок ее проведения¹.

Представляется, что без проверки прокурором могут реализоваться полномочия,

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2017 г. № 172.

не требующие непосредственного взаимодействия (выхода «на место») с органом (организацией), указанным в п. 1 ст. 21 Закона, такие как:

— истребование документов, материалов или их копий, статистических и иных сведений (абз. 3 ст. 22 Закона);

— требование выделения специалистов для выяснения вопросов, возникших в ходе изучения истребованных документов, материалов или их копий, статистических и иных сведений.

На практике интересующие прокурора сведения (в зависимости от их специфики), о деятельности органа (организации), в отношении которого поступила информация о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, подлежащая подтверждению или опровержению, истребуется как непосредственно у соответствующих органа (организации), так и у органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля¹ в соответствии с их компетенцией.

Такое взаимодействие с контролирующим органом (только осуществляющим федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций) Конституционный Суд Российской Федерации в п. 2 Постановления от 17 февраля 2015 г. № 2-П охарактеризовал как межведомственное, и осуществляемое без проведения проверки.

Примечательно, что в новой редакции ст. 6 Закона помимо уже наличествовавшего в предыдущей редакции словосочетания «орган (организация)»² появилось нормативно не конкретизированное словосочетание «проверяемый орган (организация)». Причем разумно предположить, что орган (организация) становятся «проверяемым» лишь тогда, когда прокуратурой непосред-

ственно в его отношении проводится проверка исполнения законов с соблюдением установленного порядка (вынесением решения о проведении проверки, доведением его до сведения представителя проверяемого органа (организации) и т.д.).

Помимо изложенного, в данном случае речь идет не об истребовании статистической и иной информации, документов (в том числе электронных, подписанных электронной подписью), справок и других материалов или их копий, необходимых при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций (ч. 2 ст. 6 Закона).

Имеются в виду сведения, требующиеся для принятия прокурором решения о необходимости проведения проверки по поступившей в прокуратуру информации о фактах нарушения законов. Цель истребования таких данных — подтверждение или опровержение информации о фактах нарушения законов (ч. 2 ст. 21 Закона).

В настоящее время правоприменителю практически невозможно распознать разницу между указанными нормами. Тем не менее, в ч. 2 ст. 6 Закона соответствующие сведения разграничены на необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций и необходимые в ходе проведения проверок исполнения законов.

Можно заключить, что подуказанными функциями предполагается постоянный (непрерывный) надзор за исполнением законов (например, за законностью правовых актов, осуществляемый независимо от поступления информации о нарушении законности³).

Действующая редакция Закона «однозначно допускает существование информации о нарушениях законов, подтвердить или опровергнуть которую возможно без

¹ В контексте норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

² П. 2.3 ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

проведения проверки»¹, и при этом не регламентирует ни критерии, ни какие-либо иные условия признания соответствующей информации, подтвердившейся или опровергнутой без проверки.

В связи с изложенным, разделение полномочий прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы на реализуемые посредством проведения проверки, и без ее проведения имеет важное практическое значение.

Иные полномочия, осуществляемые прокурором во взаимодействии с органом (организацией), в отношении которого поступила информация о нарушении законов, такие как вход на территорию и в помещения по предъявлении служебного удостоверения (в том числе со специалистами), доступ к документам и материалам «на месте», вызов должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов необходимо осуществлять исключительно в рамках проверки.

Данный подход согласуется с положениями ч. 3 ст. 21 Закона о доведении до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) принятого прокурором решения о проведении проверки. Обязанность уведомления иных лиц о проведении прокурором проверки законодательством не предусмотрена (например, контролирующего органа при истребовании сведений, но по сложившейся практике прокуроры в требованиях в качестве основания для запроса в основном указывают проводимую прокуратурой проверку).

Такое полномочие как вызов должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов в настоящее время реализуется прокурорами как в рамках проверки, так и вне ее.

Например, объяснения принимаются прокурорами для уточнения доводов обращения, заявления, жалобы. Порой это единственный способ, позволяющий принять решение о необходимости дачи заявителю

разъяснения, направления соответствующего обращения для рассмотрения иным органом в соответствии с предусмотренной законодательством компетенцией, проведения проверки и проч. Далеко не все обращения содержат исчерпывающую информацию, достаточную для определения прокурором их дальнейшей судьбы. Зачастую заявители не указывают сведения об обращении в судебные инстанции, обо всех принятых должностными лицами контролирующими органами решениях, хронологии соответствующих событий, наличествующей правоустанавливающей документации (ордеров, свидетельств, договоров), и т.п.

В подобных случаях принятие решения о проведении проверки нецелесообразно, ввиду того, что заявитель вызывается прокурором (устно — по звонку на номер мобильного, указанный в обращении, либо письменно — требованием о явке), при этом у прокурора отсутствует обязанность доводить до его сведения указанное решение, а проверочные мероприятия из-за недостатка необходимой информации еще не проводятся.

Кроме того, объяснения принимаются прокурорами у так называемых «свидетелей» обстоятельств, описанных в обращениях, и при данных условиях принятие решения о проведении проверки нецелесообразно и преждевременно.

По-другому обстоят дела в случае необходимости вызова прокурором должностных лиц органов (организаций), в отношении которых в прокуратуру поступила информация о фактах нарушения законов, потому как данные лица представляют интересы конкретного органа (организации), а соблюдение ими требований закона — неотъемлемая составляющая их профессиональной деятельности.

При таких обстоятельствах востребованность принятия решения о проведении проверки обуславливается необходимостью уведомления руководителя органа (организации) о поступлении в отношении подчиненного ему должностного лица в

¹ Амирбеков К. И. Невозможность подтверждения или опровержения информации о фактах нарушения законов как основание проведения прокурорской

проверки исполнения законов // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2018. № 2. С. 62.

прокуратуру информации о нарушении закона последним. Соответствующим должностным лицом при даче объяснений в обоснование своей позиции могут приводиться факты, связанные с деятельностью иных должностных лиц органа (организации), чем затрагиваются интересы последнего, а также представляться документы и материалы, являющиеся результатом деятельности непосредственно органа (организации). Впоследствии у прокурора может возникнуть потребность в принятии объяснений у иных должностных лиц («свидетелей») этого органа (организации).

Резюмируя изложенное, приведенный в данной статье подход к разделению полномочий прокурора по выявлению нарушений законов вне уголовно-правовой сферы на реализуемые посредством проведения проверки, и без ее проведения является востребованным на практике, несмотря на то, что чаще всего информация о нарушении законов верифицируется прокурорами посредством проведения «общенадзорных» проверок. Причиной тому служит тот факт, что с момента вступления в силу Закона № 27-ФЗ прошло непродолжительное время, и практика применения содержащихся в нем норм, урегулировавших порядок проведения проверки исполнения законов, еще формируется.

Предложенные правовая дифференциация и упорядочение рассмотренных в данной статье полномочий могут послужить приведению к единообразной их реализации прокурорами, конкретизации требований Закона и приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2017 г. № 172.

Библиография

1. Амирбеков, К. И. Невозможность подтверждения или опровержения информации о фактах нарушения законов как основание проведения прокурорской проверки исполнения законов / К. И. Амирбеков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2018. — № 2.
2. Амирбеков, К. И. Полномочия прокурора и их классификация. НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации / К. И. Амирбеков, М. А. Магомедов // Юридический мир. — 2016. — № 2.

3. Винокуров, А. Ю. О соотношении понятий «компетенция» и «полномочия» / А. Ю. Винокуров // Актуальные вопросы российского права : Сборник научных статей. — М., 2008. — С. 47—52.

4. Винокуров, А. Ю. Правовая регламентация «общенадзорных» полномочий прокурора нуждается в совершенствовании / А. Ю. Винокуров // Сборник научных трудов. — М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. — С. 265—276.

5. Винокуров, А. Ю. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов / А. Ю. Винокуров // Законность. — 2006. — № 4. — С. 10—13.

6. Винокуров, А. Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона: история вопроса / А. Ю. Винокуров // Административное и муниципальное право. — 2017. — № 9. — С. 50—63.

7. Винокуров, А. Ю. К вопросу о деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы / А. Ю. Винокуров // Пробелы в Российском законодательстве : Сборник материалов. — Чебоксары, 2015. — С. 254—262.

8. Винокуров, А. Ю. Проверки исполнения законов на основании плана работы прокуратуры / А. Ю. Винокуров // Научные труды Московского гуманитарного университета. — 2006. — № 75.

9. Винокуров, А. Ю. Понятие прокурорских полномочий и источники их правового закрепления // Прокурорский надзор : учебник / под. общ. ред. Капинус О. С. — М.: Юрайт, 2013.

10. Субанова, Н. В. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов историко-правовой аспект (1991—2016 гг.) / Н. В. Субанова // Прокуратура России: 1991—2016 гг. : Сборник статей. — М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. — С. 54—58.

11. Харитонов, С. С. Организация надзора за исполнением законов в сфере защиты прав и свобод военнослужащих, членов их семей и иных граждан как одно из условий обеспечения законности в войсках / С. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 10 (172). — С. 9—11.

12. Харитонов, С. С. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства / С. С. Харитонов, А. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12 (198). — С. 79—87.

The powers of the prosecutor to identify violations of the law outside the criminal law sphere (some aspects of systematization)

© Kocheva D. V.,

full-time 1-st year post-graduate student of University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Abstract. The article discusses the issues of legislative differentiation of powers of a prosecutor to identify violations of laws outside the criminal law sphere to those implemented through verification, and without it. The corresponding approach is argued by the established prosecutorial practice.

Keywords: prosecutor's office, supervision of the implementation of laws, "general" supervision, supervision of the observance of human rights and freedoms and a citizen, the powers of a prosecutor outside the criminal law sphere, the identification of violations of laws.

Особенности проверки сообщений о преступлениях, связанных с дефектами оказания медицинской помощи

© Торбин Ю. Г.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики ВГУЮ (РПА Минюста России)

© Усачев А. А.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Аннотация. Медицинская деятельность представляет собой специфичный и порой труднопредсказуемый по своим результатам вид профессиональной деятельности. Авторы исследования, используя методы анализа и синтеза, формально-логический метод исследования, рассматривают вытекающие из специфики медицинской деятельности особенности процедуры возбуждения уголовного дела о преступлении, связанном с дефектами оказания медицинской помощи. Сформулирован перечень действий, необходимых для установления наличия достаточных данных, указывающих на признаки преступления, совершенного медицинским работником вследствие ненадлежащего исполнения профессиональных обязанностей. Разработан алгоритм действий следователя, дознавателя при проверке сообщения о преступлении, связанном с дефектами оказания медицинской помощи. Предлагается перечень прав и обязанностей лица, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, проверка сообщения о преступлении, медицинский работник, дефекты медицинской помощи

При оказании медицинской помощи, предоставлении медицинских услуг могут наступить нежелательные последствия для пациента в виде причинения по неосторожности вреда его здоровью или смерти вследствие недобросовестного выполнения своих профессиональных обязанностей конкретным медицинским работником. Для того, чтобы привлечь данного работника к ответственности, необходимо, прежде всего, в установленном УПК РФ порядке возбудить уголовное дело, провести предварительное расследование и, наконец, рассмотреть и разрешить уголовное дело в суде. Ибо только суд, согласно Конституции Российской Федерации, вправе признать человека виновным и назначить ему уголовное наказание. Вместе с тем, принимая во внимание, что медицинская деятельность представляет

собой очень сложный, специфический, порой труднопредсказуемый по своим результатам вид профессиональной деятельности, процедуры возбуждения уголовного дела, расследования такого рода преступлений обладают определенными особенностями.

В теории уголовного процесса возбуждение уголовного дела рассматривается как единство трех его составляющих, таких как: стадия уголовного процесса, процессуальный институт и процессуальный акт (документ)¹. При этом возбуждение уголовного дела как начальный этап досудебного судопроизводства имеет основным своим содержанием деятельность его властных участников по определению возможности начать производство по уголовному делу, а также возникающие при этом уголовно-процессуальные правоотношения.

¹ Усачев А. А. Возбуждение уголовного дела в российском уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2003.

Учитывая, что уголовное дело о преступлении, совершенном медицинским работником вследствие ненадлежащего исполнения своих профессиональных обязанностей, может быть возбуждено только в отношении медицинского работника, следует остановиться на определении указанного понятия. Дефиниция понятия «медицинский работник» нашла свое легальное закрепление в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Ст. 2 данного закона под медицинским работником предлагает понимать «физическое лицо, которое имеет медицинское или иное образование, работает в медицинской организации и в трудовые (должностные) обязанности которого входит осуществление медицинской деятельности, либо физическое лицо, которое является индивидуальным предпринимателем, непосредственно осуществляющим медицинскую деятельность»¹.

Статус медицинского работника находит свое закрепление и в приказе Минздрава России от 20 декабря 2012 г. № 1183н «Об утверждении Номенклатуры должностей медицинских работников и фармацевтических работников». Данный документ к категории медицинских работников относит такие должности, как, например, «заведующий (начальник) структурного подразделения (отдела, отделения) медицинской организации», «главная медицинская сестра (главная акушерка, главный фельдшер)», «врач-анестезиолог-реаниматолог», «врач-пластический хирург».

Как известно, в настоящее время в качестве поводов для возбуждения уголовного дела уголовно-процессуальный закон рассматривает: заявление о преступлении, явку с повинной, сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников, постановление прокурора о направлении соответствующих материа-

лов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. Что касается непосредственных поводов для возбуждения уголовного дела в случае установления дефекта оказания медицинской помощи, то таковыми на практике являются:

— заявления граждан, здоровью которых причинен вред, близких или родственников пострадавших, утверждающих, что негативные последствия наступили в связи с наличием дефектов оказания медицинской помощи в процессе лечения;

— материалы прокурорских или ведомственных проверок;

— информация в средствах массовой информации (оформляемая согласно ст. 143 УПК РФ рапортом следователя или дознавателя).

Разумеется, одного повода для того, чтобы возбудить уголовное дело в связи с дефектами оказания медицинской помощи, недостаточно. Требуется также наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления (ч. 2 ст. 140 УПК РФ). Для того, чтобы установить таковые, следует, на наш взгляд:

— во-первых, установить наличие дефекта оказания медицинской помощи;

— во-вторых, экспертным путем оценить установленный дефект комиссией специалистов соответствующего профиля;

— в-третьих, дать правовую оценку выводам комиссии о наличии общественно опасных последствий действий медицинского работника.

Установление признаков преступления, являющихся основанием для возбуждения дела, осуществляется в ходе проверки сообщения о преступлении в форме того или иного повода, в порядке, установленном ст. 144 УПК РФ². При этом следует помнить, что проверка не направлена на собирание данных, изобличающих медицинского работника в совершении им преступления;

¹ Под медицинской деятельностью при этом понимается профессиональная деятельность по оказанию медицинской помощи, проведению медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и профессиональная деятельность, связанная с трансплантацией (пересадкой) органов и (или) тканей, обращением до-

норской крови и (или) ее компонентов в медицинских целях (ст. 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

² См. подробнее: Торбин Ю. Г. Процессуальная трансформация ст. 144 УПК РФ // Вестник Российской правовой академии. 2014. № 4. С. 73—77; 2015. № 2. С. 85—89.

последнее — задача предварительного расследования. Об этом нельзя забывать, так как отмеченное обстоятельство влияет на статус проверяемого лица, на объем его прав и характер представляемых им сведений, документов и иной информации.

Проверка сообщения о преступлении, как правило, должна быть проведена в течение 3 суток со дня его получения. Однако в установленном уголовно-процессуальном законом порядке и при наличии обоснованных оснований срок проверки может быть продлен до 10 или 30 суток (ч. 1, 3 ст. 144 УПК РФ).

Проверка сообщения о преступлении, связанном с дефектами оказания медицинской помощи, обладает существенными особенностями. Это обусловлено, прежде всего, специальным субъектом, каковым является медицинский работник, спецификой медицинской деятельности, а также конкретной ситуацией, источником и содержанием информации о совершенном деянии, наличием причинно-следственной связи между дефектами оказания медицинской помощи и наступившими неблагоприятными последствиями. Учитывая специфику соответствующих преступлений, следовательно, дознавателю при проведении проверки следует помнить о необходимости предотвратить или пресечь действия, связанных с фальсификацией медицинских документов или их уничтожением.

Представляется, что при проверке сообщения о преступлении, связанном с дефектами оказания медицинской помощи, алгоритм действий следователя, дознавателя должен быть следующим:

- получение объяснений от заявителя (пострадавшего);
- судебно-медицинское обследование пострадавшего (в том числе для решения вопроса о целесообразности назначения судебной экспертизы);
- истребование медицинской документации, ее осмотр и изъятие;

- осмотр места происшествия (в месте оказания медицинской помощи);

- истребование предметов, относящихся к событию преступления;

- опрос соседей пострадавшего;

- опрос сослуживцев как пострадавшего, так и медицинского работника, допустившего дефект оказания медицинской помощи;

- получение объяснения от медицинского работника, допустившего дефект оказания медицинской помощи.

Учитывая особую сложность профессиональной деятельности медицинского работника, следователю, дознавателю при проверке сообщения о преступлении потребуется помощь лиц, владеющих специальными знаниями в сфере медицинской деятельности. Использование указанных знаний достигается посредством приглашения незаинтересованного врача-специалиста (как правило, врача-клинициста) или назначения судебной экспертизы, что предусмотрено ч. 1 ст. 144 УПК РФ¹.

Важное значение при проверке сообщения о преступлении в отношении медицинского работника имеет тщательное изучение и исследование медицинской документации.

Следует отметить необходимость скорейшего изъятия медицинской документации на этапе проверки сообщения о преступлении, что обусловлено возможностью фальсификации сведений, содержащихся в документации, умышленной утраты или утаивания документации². Нельзя забывать и о профессиональной корпоративности медицинских работников. Эти обстоятельства следует учитывать при дальнейшем расследовании и проведении следственных действий, в том числе и назначении судебной медицинской экспертизы. Изучение изъятых медицинских документов позволяет следователю, дознавателю принять решение о круге проверочных (в том числе следственных) действий.

¹ Кушнарев А. П. Использование специальных знаний в расследовании преступлений, связанных с ненадлежащим исполнением своих профессиональных обязанностей медицинскими работниками // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 8—9. С. 225—230.

² Айвазова О. В., Варданян Г. А. Криминалистическое учение о способе преступления как теоретико-методологическая основа для формирования классификации способов совершения преступлений в сфере производства и оборота фальсифицированных лекарственных средств // Философия права. 2015. № 1 (68). С. 65.

Перечни медицинских документов, изъятие и изучение которых целесообразно осуществлять как при проверке сообщения о преступлении, так и в ходе предварительного расследования, разработаны в научной юридической литературе¹.

Как отмечает В. Д. Пристансков, при анализе медицинских документов необходимо установить:

— в каких документах содержится информация об оказанной медицинской помощи или медицинской услуге пациенту (потерпевшему);

— является ли изъятая документация исчерпывающей;

— правильно ли оформлена документация, нет ли в ней исправлений, дописок и других признаков, свидетельствующих о возможной фальсификации;

— соответствует ли содержание записей в медицинском документе установленным требованиям по объему информации и ее качеству;

— какая реальная медицинская помощь или медицинская услуга была оказана потерпевшему согласно имеющимся записям;

— какие записи подтверждают факт нарушения правил оказания медицинской помощи или медицинской услуги;

— какие записи содержат данные о дефекте оказания медицинской помощи или медицинской услуги и возникших нежелательных последствий и мерах по их устранению;

— кто конкретно из медицинских работников оказывал медицинскую помощь или медицинскую услугу пациенту, допустил нарушение правил ее оказания;

— кто выявил дефект медицинской помощи или медицинской услуги, симптомы, развитие и последствия дефекта

оказания медицинской помощи или медицинской услуги;

— кто принял меры к устранению дефекта оказания медицинской помощи или медицинской услуги либо мог принять, но не сделал этого;

— какие выводы были сделаны лицами, контролирующими качество оказанной медицинской помощи или медицинской услуги, о причинах неблагоприятного исхода;

— какие были приняты меры по результатам проверки качества медицинской помощи или медицинской услуги, имевшей неблагоприятный исход.

В ходе осмотра и изучения медицинских документов могут возникнуть и другие вопросы, касающиеся специфики выполненных диагностических исследований и проведенного лечения².

По итогам осмотра и исследования медицинской документации следователь, дознаватель принимают решение о назначении судебно-медицинской экспертизы качества медицинской помощи, что соответствует требованиям Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ.

Говоря о действиях следователя, дознавателя при проведении проверки сообщения о преступлении, нельзя обойти вниманием совокупность прав и обязанностей медицинского работника, в отношении которого поступило заявление о совершении им преступления, связанного с дефектом оказания медицинской помощи.

Действующим уголовно-процессуальным законом процессуальный статус такого лица, в виде самостоятельной нормы права, не предусмотрен. В научной литературе лицо, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении, называется также «заподозренный», «правонарушитель», «преследуемый»³. В то же время уголовно-

¹ Иванова В. Г. Теория и практика расследования преступлений, совершенных медицинскими работниками в процессе профессиональной деятельности: монография. М., 2017; Стаценко В. Г. Проблемные вопросы правового регулирования проверки сообщения о ятрогенном преступлении // Юристъ-Правоведь. 2018. № 2 (85). С. 66—71.

² Пристансков В. Д. Особенности расследования ятрогенных преступлений, совершаемых при оказании медицинской помощи: учебное пособие. СПб., 2007.

³ Федорова И. А. Регулирование процессуального статуса уголовно преследуемого лица в стадии возбуждении уголовного дела // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2018. № 3. С. 17—19; Усачев А. А. Возбуждение уголовного

процессуальный закон включает данное лицо в общее понятие «лица, участвующие в производстве процессуальных действий» (ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ). Следует, однако, отметить, что в ч. 2 ст. 148 УПК РФ все-таки говорится о конкретном лице, в отношении которого имелось подозрение в совершении им преступления. Но хотя речь и идет о лице, в отношении которого имеется такое подозрение, тем не менее, при проведении проверки сообщения о преступлении такое лицо не становится в процессуальном смысле подозреваемым и поэтому не может обладать в полной мере теми правами, которые закреплены в ст. 46 УПК РФ.

Вместе с тем можно сформулировать следующий перечень прав и обязанностей лица, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении, в той или иной степени нашедших отражение в УПК РФ. На наш взгляд, с этим перечнем прав и обязанностей указанное лицо обязано ознакомить следователь, дознаватель.

Так, лицо, являющееся медицинским работником, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении, имеет право:

- знать, в совершении какого преступления его заподозрили;
- давать объяснения либо отказаться от дачи объяснений;
- при согласии давать объяснения его обязаны предупредить о том, что сообщенные им сведения в дальнейшем могут быть использованы при производстве по уголовному делу;
- пользоваться помощью адвоката;
- представлять доказательства;
- давать объяснения на родном языке или на языке, которым он владеет;
- пользоваться помощью переводчика бесплатно;
- знакомиться с протоколами процессуальных действий, в которых он принимал участие, и давать на их содержание замечания;

— знакомиться с постановлениями о назначении судебной экспертизы и давать на них замечания;

— получать копии объяснений, которые им были даны;

— знакомиться с материалами по результатам проверки сообщения о преступлении и при необходимости делать из них выписки, изготавливать с них копии;

— приносить жалобы на действия (бездействие) следователя, дознавателя и принимаемые ими процессуальные решения;

— заявлять ходатайства.

Вместе с тем данное лицо, по нашему мнению, не вправе:

— уклоняться от вызова следователя, дознавателя;

— изменять мест жительства без уведомления следователя, дознавателя;

— разглашать информацию, ставшую известной ему в результате проверки, если оно было об этом заранее предупреждено в порядке, установленном ст. 161 УПК РФ;

— препятствовать проведению процессуальных действий, проводимых следователем, дознавателем.

Библиография

1. Айвазова, О. В. Криминалистическое учение о способе преступления как теоретико-методологическая основа для формирования классификации способов совершения преступлений в сфере производства и оборота фальсифицированных лекарственных средств / О. В. Айвазова, Г. А. Варданян // Философия права. — 2015. — № 1 (68). — С. 63—67.
2. Иванова, В. Г. Теория и практика расследования преступлений, совершенных медицинскими работниками в процессе профессиональной деятельности : монография / В. Г. Иванова. — М.: Юрлитинформ, 2017. — 206 с.
3. Кушнарв, А. П. Использование специальных знаний в расследовании преступлений, связанных с ненадлежащим исполнением своих профессиональных обязанностей медицинскими работниками / А. П. Кушнарв // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. — 2016. — № 8—9. — С. 225—230.
4. Наумов, К. А. О праве на защиту лица, в отношении которого проводится доследственная проверка / К. А. Наумов // Вестник Омской юридической академии. — 2016. — № 4 (33). — С. 101—106.
5. Пристансков, В. Д. Особенности расследования ятрогенных преступлений, совершаемых при

дела в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2003; Наумов К. А. О праве на защиту лица, в отношении которого проводится доследственная проверка // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 4

(33). С. 101—106; Удовыдченко И. В. Процессуальные способы проверки сообщения о преступлении на стадии возбуждения уголовного дела : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2008.

оказании медицинской помощи : учебное пособие / В. Д. Пристанков. — СПб.: СПб юрид. ин-т Генеральной прокуратуры РФ, 2007. — 60 с.

6. Торбин, Ю. Г. Процессуальная трансформация ст. 144 УПК РФ / Ю.Г. Торбин // Вестник Российской правовой академии. — 2014. — № 4. — С. 73—77; 2015. — № 2. — С. 85—89.

7. Стаценко, В. Г. Проблемные вопросы правового регулирования проверки сообщения о ятрогенном преступлении / В. Г. Стаценко // Юристы-Правоведь. — 2018. — № 2 (85). — С. 66—71. 10. Федорова, И. А. Регулирование процессуального статуса

уголовно преследуемого лица в стадии возбуждения уголовного дела / И. А. Федорова // Вестник Уральского юридического института МВД России. — 2018. — № 3. — С. 17—19.

8. Удовыдченко, И. В. Процессуальные способы проверки сообщения о преступлении на стадии возбуждения уголовного дела : дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Удовыдченко. — Волгоград, 2008. — 209 с.

9. Усачев, А. А. Возбуждение уголовного дела в российском уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Усачев. — Иркутск, 2003. — 22 с.

Features of checking messages about crimes related to defects in the provision of medical care

© **Torbin Yu. G.,**

The professor of the Criminal Procedure and Criminalistics Chair of the All-Russian State University of Justice, the doctor of law, the honored lawyer of the Russian Federation (Moscow)

© **Usachev A. A.,**

Associate professor of the Department of Organizing Court, Prosecutorial and Investigative Activities of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), PhD of law (Moscow)

Abstract. Medical activity is a specific and sometimes difficult-to-measure type of professional activity. The authors of the study, using methods of analysis and synthesis, a formal-logical method of the study, consider the peculiarities of the procedure for initiating criminal proceedings for a crime related to defects in the provision of medical care arising from the specifics of medical activity. A list of actions necessary to establish the availability of sufficient data indicating the signs of an offence committed by a medical worker as a result of improper performance of professional duties has been formulated. An algorithm has been developed for the actions of the investigator, the interrogator, in verifying the report of a crime related to defects in the provision of medical care. A list of the rights and obligations of the person in respect of whom the report of a crime is being verified is proposed.

Key words: criminal procedure, verification of a crime report, medical officer, defects in medical care.

О судебной власти в контексте повышения доверия к ней со стороны субъектов предпринимательской деятельности

© Харитонов С. С.,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, профессор

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы повышения доверия со стороны субъектов предпринимательской деятельности к судебной власти, предложены некоторые направления по расширению позитивного отношения к судебной деятельности.

Ключевые слова: судебная власть, судебная защита, предпринимательство.

Общеизвестно, что на экономический рост государства оказывают влияние многие причины, среди которых называют, в том числе, желание граждан страны заниматься предпринимательской деятельностью.

По данным глобального мониторинга предпринимательства, только 2 % россиян хотят открыть свой бизнес. При этом размер вклада малого и среднего предпринимательства в ВВП страны в России составляет всего 21 %. Для сравнения: в Бразилии вклад составляет 40 %, а в Испании, Греции и Норвегии достигает 65—75 %¹.

Опросы же государственных исследовательских организаций показывают, что доля желающих открыть свой бизнес снизилась с 32 % в 2008-м до 22 % в 2017 г. Барьерами для открытия бизнеса в России респонденты ВЦИОМа считают бюрократию и административное давление².

Такие невысокие показатели процесса формирования группы населения, готовых на свой риск осуществлять предпринимательскую деятельность, как представляется, влияют на темпы экономического роста нашей страны. При этом в Основных направлениях социально-экономической политики правительства на долгосрочную перспективу («Стратегия-2010»), которая по признанию одного из его разработчиков Дмитриева М. Э. выполнена

на 36 %, и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (КДР-2020), предусматривались высокие темпы роста ВВП России (например, по КДР-2020 — в среднем 6,3—6,4 % в год), прогнозировалось быстрое снижение доли топливно-энергетического сектора в экономике страны за счет сектора услуг и промпроизводства.

В мае 2012 г. в России было сформировано новое правительство под руководством Медведева Д. А. и вместо КДР-2020 главными ориентирами для нового кабинета стали так называемые майские указы Президента Российской Федерации Путина В. В., в которых были прописаны, в том числе, и целевые показатели по привлекательности России для бизнеса. Так, например, Россия должна была занять к 2018 г. 20-е место в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса³ (по итогам 2019 г. Россия пока на 28 месте⁴, тем не менее опережая ряд государств, которые мы привыкли называть «ведущими» и «развитыми»).

По ряду причин темпы роста ВВП страны оказались существенно ниже запланированных (так, ВВП России в 2018 г. вырос на 2,3 %, в 2017 г. — на 1,6 %, в

¹ Соколов М. Без денег никуда // Российская газета (Бизнес). № 946. 6 мая 2014 г.; цит. по: Вайпан В. А. Влияние судебной реформы и изменений в ГК РФ на предпринимательскую деятельность // Вестник арбитражной практики. 2014. № 5. С. 3—14.

² <https://www.business-gazeta.ru/news/369887> (дата обращения 19.11.2019).

³ <https://tass.ru/info/4294051> (дата обращения 19.11.2019).

⁴ <https://russian.doingbusiness.org/ru/reports/global-reports/doing-business-2019> (дата обращения 19.11.2019).

2016 г. — на 0,3%, в 2015 г. упал на 2,5 %, в 2014 г. вырос на 0,7 %, в 2013 г. — на 1,8 %, в 2012 г. — на 3,7 %¹), что вызывает необходимость определения мер, которые должны привести к экономическому росту Российской Федерации.

Таковыми должны стать, в том числе, поручения, которые дал Председатель Правительства России Медведев Д. А. Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции, направленные на обеспечение координации работы по достижению целевого уровня экономического роста не ниже 3 % начиная с 2021 г. Пунктом 9 поручений определено, что Минэкономразвития России, МВД России, ФСБ России и Росгвардии с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, СК России, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации необходимо представить в Правительство Российской Федерации предложения по повышению доверия к правоохранительной и судебной системам со стороны субъектов предпринимательской деятельности. Срок — 16 декабря 2019 г.²

Таким образом, влияние судебной политики на экономику государства неоспоримо.

Деятельность судебной системы страны традиционно находится в центре внимания разных групп населения и профессий³. И это обоснованно, так как экономический рост любого государства затруднителен без обеспечения разрешения споров согласно правовым нормам в части развития предсказуемой и справедливой правовой среды для предпринимательского сообщества, принятия судами справедливых и взвешенных решений, основанных на соблюдении частных и публичных интересов.

Условия обеспечения защиты прав граждан, права собственности, инвестиций реализуются через постоянное повышение качество правосудия и объективного мониторинга судебной деятельности и судебной практики для выработки и оперативного принятия мер.

Опросы исследовательских организаций (ФОМ, ВЦИОМ) свидетельствуют о повышении доверия граждан к судебной системе.

В то же время для дальнейшего расширения позитивного восприятия деятельности судов возможно формулирование некоторых направлений совершенствования деятельности судебных органов, направленных, в том числе, и на повышение доверия к судебной системе со стороны субъектов предпринимательской деятельности, исходя из следующих позиций.

Есть понимание, что судебная система консервативна по своей природе. Но консервативность применительно к судам не идентична косности или реакционности. Консервативность судов является признаком устойчивости судопроизводства, которая дает участникам процесса, понимающим умом и принимающим чувствами законность и справедливость судебного решения, быть уверенным в том, что суд не мог вынести иного решения в силу обязательности содержательных принципов и требований к нему.

Легитимность судебного решения (от лат. *legitimus* — «согласный с законами, законный, правомерный»), разъяснения о котором даны судам в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2019 г. № 23 «О судебном решении», обеспечивается, разумеется, и авторитетом судьи, складывающегося из многих составляющих, среди которых к базовым стоит отнести профессионализм и добропорядочность. Поэтому необходимо постоянно и неустанно формировать уважение

¹ <https://www.interfax.ru/business/649097> (дата обращения 19.11.2019).

² <http://government.ru/orders/selection/401/38219/> (дата обращения 18.11.2019).

³ См., например, из последних: Бочаров Т. Ю., Волков В. В., Воскобитова Л. А., Дмитриева А. В., Смолда А. А., Титаев К. Д., Цветков И. В. Предложения по совершенствованию судебной системы в Российской Федерации и изменения нормативных актов в целях их реализации // Центр

стратегических разработок. 2018. https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/02/Doklad_sudebnaya_systema.pdf

(дата обращения 19.11.2019); Волков В. М., Дмитриева А. В., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. Российские судьи: социологическое исследование профессии. М.: НОРМА, 2015; Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / под ред. Волкова В. В. М.: Статут, 2012, и др.

людей к суду так, чтобы у них было отношение к суду не как к административному заведению, а как к высшему арбитру.

К сожалению, недоверие граждан в целом и предпринимателей, в частности, к суду формируется на основе представления о том, что суд является вершиной пирамиды правоохранительной системы, в основе которой органы, проводящие оперативно-розыскные действия, далее — следствие, прокуратура и, наконец, суд. Такое субъективное восприятие места суда в рамках якобы его единства с органами обвинения, думается, ошибочно, но оно зачастую формируется позицией защиты в судебном разбирательстве.

Так, например, в Справке о состоянии российской адвокатуры на современном этапе, подготовленной в 2018 г. в ответ на запрос Минюста России предоставить информацию о роли адвокатов в судебной системе России и обеспечении их независимости, утверждается об отсутствии независимости судебной власти, неэффективности процедур судебного контроля за действиями органов и должностных лиц исполнительной власти, отсутствии состязательности и равенства сторон, доминировании обвинительного уклона в уголовном судопроизводстве, роста числа дел, рассмотренных судами в особом порядке и т.п., и в итоге делается вывод о недоверии граждан к суду¹.

Но к работе адвоката предъявляются определенные требования, в том числе этического характера, среди которых — добросовестное отношение к суду, что предполагает уважительность к суду, поддержание авторитета суда, не допущение намеренного затягивания или срыва судебного разбирательства, запрет на использование личных связей с работниками судебных органов с тем, чтобы привлекать будущих доверителей с обещаниями благополучного разрешения дела².

Таким образом, повышение доверия к судебной системе возможно через транс-

формацию взглядов позиций судов и адвокатуры в сторону их сближения на основе понимания достижения общей цели, — защиты прав, свобод и частных и публичных интересов на основе закона.

Один из возможных направлений такого сближения, — конвергенция юридических сообществ судей и адвокатов через съезды — Всероссийский съезд судей, являющийся высшим органом судейского сообщества и созываемый раз в четыре года³, и Всероссийский съезд адвокатов как высший орган Федеральной палаты адвокатов, который созывается не реже одного раза в два года⁴, что на принципе саморегулирования профессиональных сообществ даст возможность по крайней мере обмениваться мнениями, дискутировать и согласовывать позиции по нормативным правовым актам, касающимся профессиональной деятельности судей и адвокатов.

Так, одним из вопросов, требующих нормативного урегулирования, является корректировка отбора кадров на должность судьи с уменьшением числа претендентов из аппарата суда, у которых объективно выработана привычка к подчинению руководителю и менее развиты навыки самостоятельного принятия решений в сторону возможности равного участия в конкурсе адвокатов, юристов-ученых и преподавателей юридических дисциплин. Основными критериями для кандидатов в судьи должны быть профессиональная компетенция, добросовестность, профессиональная этика, психологическая устойчивость, что предопределяет проведение прозрачных конкурсов на судейские должности, а не сложившийся в последние годы порядок формирования судейского корпуса по схеме «секретарь — помощник — судья».

Таким образом, постепенное формирование нового корпуса судей, снижение нагрузки на суд позволит повысить эффективность, качество и независимость правосудия.

¹ <https://www.advgazeta.ru/diskussii/advokatov-priglashtyut-prinyat-uchastie-v-podgotovke-doklada-osostoyanii-rossiyskoj-advokatury/> (дата обращения 19.11.2019).

² См. подробнее: Кодекс профессиональной этики адвоката, принят I Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003. Консультант Плюс.

³ Федеральный закон от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Следует подчеркнуть, что в достижение указанных целей именно судебная власть в последнее время демонстрирует реальные шаги в самообновлении для повышения доступности и открытости судебной системы, примерами чего является создание по инициативе судебного сообщества апелляционных и кассационных судов, уже доказавших свою востребованность.

Для дальнейшего расширения позитивного восприятия деятельности судов возможно предложить и другие направления совершенствования деятельности судебных органов, направленных, в том числе, и на повышение доверия к судебной системе со стороны субъектов предпринимательской деятельности, как то:

— корректировка правоприменительной практики избрания меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений в сфере предпринимательской деятельности с тем, чтобы не допускать необоснованное применение данной меры к указанной категории лиц,

— совершенствование законодательства об освобождении от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст. 76.1 УК РФ) в связи с позицией, изложенной в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности».

Одновременно с указанными «специальными» направлениями возможно и формирование объективного образа российской

судебной системы через активное взаимодействие со средствами массовой информации, повышение прозрачности процедуры назначения судей с регламентацией порядка назначения в законе, совершенствование процедуры привлечения судьи к дисциплинарной ответственности путем точного регулирования, снижение объективной зависимости судей от председателя суда, которая обусловлена их ролью в назначении судьи на должность и его карьере, распределение нагрузки и премирования.

С учетом опыта других стран возможно также создание специализированного учебного заведения по подготовке судей, критерием для поступления и подготовки в котором должно быть высшее юридическое образование и высокий конкурс.

В заключение отметим, что процесс поддержания доверия граждан в целом и субъектов предпринимательской деятельности, в частности, к государственным, правоохранительным, судебным системам, — долгий и кропотливый, и должен осуществляться комплексно, в том числе и корректировкой правовых норм.

Библиография

1. Вайпан, В. А. Влияние судебной реформы и изменений в ГК РФ на предпринимательскую деятельность / В. А. Вайпан // Вестник арбитражной практики. — 2014. — № 5. — С. 3—14.
2. Волков, В. М. Российские судьи: социологическое исследование профессии / В. М. Волков, А. В. Дмитриева, М. Л. Поздняков, К. Д. Титаев. — М.: НОРМА, 2015. — 272 с.
3. Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / под ред. Волкова В. В. — М.: Статут, 2012. — 368 с.

On the judiciary in the context of increasing confidence in it from business entities

© Kharitonov S. S.,

Colonel of Justice of the Reserve, PhD in Law, Professor

Annotation. The article discusses issues of increasing confidence on the part of business entities in the judiciary, suggests some directions for expanding a positive attitude to judicial activity.

Key words: judicial power, judicial protection, entrepreneurship.

Уголовный процесс и криминалистика

Доказательства: понятие, источники, механизм появления доказательств

© Абдулмеджидова Д. Х.,

аспирант кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта

© Суденко В. Е.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право, уголовный процесс и криминалистика» Юридического института Российского университета транспорта

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, относящиеся к понятию и содержанию доказательств в уголовном процессе, их видах и классификации. Приводятся мнение разных теоретиков уголовного процесса, определяющих понятие доказательств, а также указывается на отдельные пробелы и неточности, относящиеся к исследуемым в статье вопросам.

Ключевые слова: доказательства; источники доказательств; механизм появления доказательств; виды и классификация доказательств; доказательства прямые и косвенные; личностные и материальные доказательства; обвинительные и оправдательные; доказательства первоначальные и производные.

В отечественном уголовном процессе и криминалистике весьма значительный интерес вызывают вопросы, относящиеся к доказыванию, средствам доказывания, источникам доказательств и механизму их появления. Отдельные теоретики уголовного процесса полагают, что «судебные доказательства добываются и используются посредством определённых источников»¹. Другие учёные относительно доказательств и путей их появления приводят иное мнение.

Например, С. А. Шейфер считает, что до начала расследования нет и не может быть источников доказательств, поскольку отсутствуют показания на допросе или очной ставке, протоколы следственных действий, заключения экспертов. И именно поэтому лицо, проводящее расследование, не может извлечь фактические данные из пе-

речисленных, но отсутствующих источников. Субъект расследования сам создаёт источники доказательств путём преобразования полученных данных в соответствующую процессуальную форму, и в это же время доказательства «проверяются, оцениваются и используются для целей установления доказательственных фактов»². Однако немного ниже С. А. Шейфер своё мнение несколько переформулировал, отмечая, что «доказательство представляет собой неразрывное единство содержания (фактические данные, т. е. сведения о фактах, подлежащих установлению) и формы (показания, заключения экспертов, вещественные доказательства и документы)»³. При этом далее он продолжает, что доказательства не существуют в природе изначально, и не создаются субъектом доказывания от начала до конца, они формиру-

¹ Фаткуллин Ф. Н. Общие проблемы процессуального доказывания. Казань, 1973; Чельцов М. А. Советский уголовный процесс. М., 1962. С. 148.

² Шейфер С. А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. Тольятти, 1998. С. 37.

³ Там же. С. 37—38.

ются в результате восприятия этим субъектом объективно существующих следов, появившихся в результате события, и преобразования имеющейся в них информации в иную форму, и её закрепление путём облечения в процессуальную форму¹.

Необходимо отметить, что последнее высказывание С. А. Шейфера полностью соотнобразуется с определением доказательств и их появления другими теоретиками отечественного уголовного процесса².

Говоря о доказательствах, отметим, что отечественный законодатель в ст. 74 УПК РФ указывает на одно из них, определяя его как «вещественные доказательства», хотя данное определение несколько страдает словесным излишеством, поскольку в этом случае доказательства есть источник самих себя, что, как нам кажется, логически не совсем приемлемо. По нашему мнению, понятнее и правильнее следовало бы говорить о таком источнике доказательств, как вещи, вещественные образования, предметы, то есть о неодушевленном предмете, обладающим конкретными свойствами, характеризующими какие-либо стороны вещи (предмета, даже явления). Свойство вещи устанавливается в её взаимоотношениях с другими вещами, явлениями.

При этом отдельные свойства вещи образуют её границы, и с их исчезновением данная вещь преобразуется в другую вещь, а поэтому такие свойства вещи оправданно именуют качеством вещи. Качество является существенным свойством данной вещи³. Качество проявляется как во внешних, так и во внутренних свойствах вещи, в её явлении, в её сущности, то есть, как говорится в работах по категориям философии, «сущность является, явление суще-

ствует»⁴. «Качество и есть та незримая граница, — пишет Н. К. Вахтомин, — которая всей совокупностью свойств, которыми обладает предмет, отличает [его] от других предметов»⁵.

Рассуждая об источниках доказательств, к которым относятся вещи, необходимо иметь в виду, что таким вещам присущи свойства, служащие фактическими данными, имеющими значение для раскрытия и дальнейшего расследования преступления, то есть они являются доказательствами. Иными словами, доказательством является свойства вещи, а не сама вещь. Подобного мнения придерживается С. В. Курылёв, справедливо отмечающий, что под источниками доказательств понимаются «материальные предметы, с которыми происходят или на которых отражены явления-доказательства»⁶.

В тех случаях, когда указанные свойства доказательства не являются существенными и не определяют качества вещи, их можно отделить от вещи без изменения её (вещи) сущности. После их отделения от прежней вещи они (свойства) образуют сущность новой вещи, выступающей носителем доказательств. К примеру, на подоконнике квартиры обнаружен след пальца руки лица, подозреваемого в квартирной краже путём проникновения через окно. Данный след является несущественным свойством указанного подоконника, поскольку он не выражает его качества. При этом не столь важно, с точки зрения доказательственного значения, какой вещи принадлежит данный след, хотя само свойство отпечатка пальца руки есть доказательство по своему содержанию, но не ввиду его принадлежности подоконнику. Данное

¹ Там же.

² Белкин А. Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. Ч. 1. М.: Юрайт, 2017.

³ Суденко В. Е. Методологический потенциал категорий «количество» и «качество» в уголовном праве // Транспортное право и безопасность. 2018. № 3. С. 82—91.

⁴ Суденко В. Е. К вопросу о реализации методологического потенциала философских

категорий «сущность» и «явление» в уголовно-правовых исследованиях и судебно-следственной практике // Право и государство: теория и практика. 2012. № 3 (87). С. 121—128.

⁵ Вахтомин Н. К. О роли категорий сущность и явление в познании. М., 1963. С. 47.

⁶ Курылёв С. В. Основы теории доказывания в советском правосудии. Минск, 1969. С. 156.

свойство поддается его отделению от подоконника как вещи-носителя посредством его копирования на дактилоскопическую плёнку. С этого момента данное свойство отпечатка начало существовать самостоятельно, оно стало вещью, имеющей свою сущность и свои свойства, и уже фигурирует в качестве вещественного доказательства. В то же время подоконник после отделения от него указанного свойства-вещи (отпечатка пальца) как был, так и остался подоконником, его качества не изменились, они остались прежними, хотя при этом он и утратил доказательственное значение, потеряв конкретные фактические данные, значимые для уголовного дела.

Но и в новой вещи (в копии следа пальца руки) не все её свойства получают доказательственное значение. Так, к примеру, вещество, с помощью которого получена копия следа, доказательственного значения не имело и не имеет, однако рисунок папиллярного узора, отражённый в следе, конечно же, имеет доказательственное значение. В приведённом примере новая вещь — откопированный на плёнке отпечаток пальца руки как свойство-оказательство — невозможно отделить от этой вещи без изменения её сущности.

На основе сказанного мы имеем все основания полагать, что под источником доказательств понимается вещь как носитель свойств (фактических данных), имеющих доказательственное значение, но никак не само вещественное доказательство. Это обусловлено тем, что содержание вещественного доказательства далеко не равноценно содержанию вещи (предмета, явления) как носителя доказательственного свойства.

Для правильной, безукоризненной организации и осуществления процесса собирания, исследования, оценки и дальнейшего использования доказательств в доказывании довольно важное значение придаётся систематизации доказательств, т.е. их классификации. Дело в том, что посредством такой классификации определяется место каждого из доказательств в системе доказательств по конкретному делу.

В качестве оснований классификации выделяются следующие факторы: источники доказательства; отношение к предмету доказывания; способ формирования доказательства; источник его формирования; отношение к обвинению; отношение к истине; отношение к доказываемому, то есть положительные мотивы в отношении доказываемого факта либо отрицательные.

Говоря об источниках доказательств отметим, что они приведены в ч. 2 ст. 74 УПК РФ и конкретизированы в ст. ст. 76—84 УПК. К источникам доказательств относятся: показания потерпевшего, свидетелей, подозреваемого, обвиняемого, заключения специалиста, заключение эксперта, вещественные доказательства, протоколы следственных и судебных действий, а также иные документы.

Рассматривая отношение доказательств к предмету доказывания, следует отметить, что они подразделяются на прямые, то есть непосредственно относящиеся к доказываемому обстоятельству, и косвенные — относятся к промежуточным фактам, с помощью которых и устанавливаются доказываемое обстоятельство.

Если говорить о способе формирования доказательств, то они делятся на личностные (субъективные) и вещные (материальные, объективные) доказательства.

По источнику формирования доказательства (не путать с источниками доказательств) могут быть первоначальными, появляющиеся при непосредственном восприятии исследуемого обстоятельства, и производными, установленными из других источников.

Раскроем основание деления доказательств по отношению к обвинению: доказательства могут быть обвинительными, а именно, фактические данные, устанавливающие обстоятельства, подтверждающие совершение преступления конкретным лицом, и оправдательными, то есть быть доказательствами непричастности данного лица к преступлению либо говорить об отсутствии вины лица в событии, или это доказательства, опровергающие достоверность,

относимости или допустимости обвинительных доказательств¹. Все эти обстоятельства являются предметом анализа при принятии решения по уголовному делу².

По отношению к задачам доказывания различаются доказательства истинности (направленные на установление истины исследуемого события) и ложности (опровергающие истину, к которым, чаще всего, относятся алиби). Говоря об установлении истины по делу, следует отметить, что под этим понимается объективная истина, о которой, к сожалению, в уголовно-процессуальном законодательстве не сказано ни слова³. Однако это не относится к теме настоящей статьи, а потому только обозначено.

Деление доказательств по отношению к доказываемому факту заключается в положительности доказательства, подтверждающего истинность либо негативность факта, то есть прямое, но чаще всего косвенное опровержение доказываемого факта.

Приведённая нами классификация доказательств носит в достаточной степени условный характер, поскольку она зависит от конкретных обстоятельств и условий, при которых осуществляется процесс доказывания. Вряд ли можно обнаружить такие фактические данные, которые были бы отнесены раз и навсегда к определённым видам доказательств при расследовании любого дела и при любой ситуации.

Библиография

1. Белкин, А. Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. Ч. 1 / А. Р. Белкин. — М.: Юрайт, 2017.
2. Вахтомин, Н. К. О роли категорий сущность и явление в познании / Н. К. Вахтомин. — М., 1963.
3. Данилова, Н. А. Анализ прокурором доказательственной базы по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением / Н. А. Данилова, Т. Г. Николаева // Военное право. — 2017. — № 5. — С. 151—157.
4. Курьелёв, С. В. Основы теории доказывания в советском правосудии / С. В. Курьелёв. — Минск, 1969.
5. Суденко, В. Е. К вопросу о реализации методологического потенциала философских категорий «сущность» и «явление» в уголовно-правовых исследованиях и судебно-следственной практике / В. Е. Суденко // Право и государство: теория и практика. — 2012. — № 3 (87). — С. 121—128.
6. Суденко, В. Е. Методологический потенциал категорий «количество» и «качество» в уголовном праве / В. Е. Суденко // Транспортное право и безопасность. — 2018. — № 3. — С. 82—91.
7. Суденко, В. Е. Объективная истина как цель уголовного процесса при расследовании транспортных преступлений / В. Е. Суденко // Транспортное право и безопасность. — 2017. — № 9 (21). — С. 66—73.
8. Теория доказательств в советском уголовном процессе / Под ред. Н. В. Жогина. — М., 1973.
9. Фаткуллин, Ф. Н. Общие проблемы процессуального доказывания / Ф. Н. Фаткуллин. — Казань, 1973.
10. Чельцов, М. А. Советский уголовный процесс / М. А. Чельцов. — М., 1962.
- ¹⁰. Шейфер, С. А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования / С. А. Шейфер. — Тольятти, 1998.

¹ Теория доказательств в советском уголовном процессе / Под ред. Н. В. Жогина. М., 1973. Гл. IV.

² Данилова Н. А., Николаева Т. Г. Анализ прокурором доказательственной базы по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением // Военное право. 2017. № 5. С. 151—157.

³ Суденко В. Е. Объективная истина как цель уголовного процесса при расследовании транспортных преступлений // Транспортное право и безопасность. 2017. № 9 (21). С. 66—73.

Evidence: concept, sources, evidence mechanism

© **Abdulmejidova D. H.**,

graduate student of the department "Criminal Law, criminal trial and forensics" Law Institute of the Russian University of Transport

© **Sudenko V. E.**,

Candidate of Law, Associate Professor Associate Professor of the Department of Criminal Law, criminal trial and forensics " Law Institute of the Russian University of Transport (MIIT)

Annotation. The article discusses issues related to the concept and content of evidence, their types and classification. The opinions of various theorists of the criminal process, defining the concept of evidence, are given, as well as individual gaps and inaccuracies related to the issues investigated in the article are indicated.

Key words: evidence; sources of evidence; mechanism for the appearance of evidence; types and classification of evidence; evidence direct and indirect; personal and material evidence; indictment and acquittal; evidence, initial and derivative evidence.

О некоторых спорных вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении жалоб в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ и путях их разрешения

© Владимир Р. В.,

преподаватель кафедры уголовного права ФГКОУ
ВО «Военный университет»

Аннотация. В статье представлены процессуальные ситуации, возникающие при рассмотрении жалоб в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ, которые решались в судебной практике по-разному, а именно связанные с выяснением наличия / отсутствия предмета в жалобе и ее подсудности конкретному суду.

Ключевые слова: жалоба в порядке ст. 125 УПК РФ, предмет жалобы, подсудность.

Известно, что обжалование в порядке судебного контроля действий и решений следователей отличаются относительная объективность и гласность, что особенно актуально применительно к деятельности военно-судебных органов и находит свою поддержку военными юристами при подготовке предложений по совершенствованию отправления правосудия военными судами¹.

Судебный контроль на досудебных стадиях уголовного процесса в широком смысле является одной из форм деятельности суда общей юрисдикции и самостоятельным уголовно-процессуальным институтом, целью которого является судебная защита прав, свобод, и законных интересов лиц (граждан и организаций), вовлеченных в уголовный процесс. На стадии возбуждения уголовного дела он может быть реализован только путем обращения заинтересованного лица в суд с жалобой на действия (бездействие) или процессуальное решение органа расследования, то есть всегда носит последующий характер².

Процедурно судебный контроль на досудебной стадии уголовного судопроизводства урегулирован ст. 125 УПК РФ, согласно

ч. 1 которой постановления дознавателя, следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, а равно иные решения и действия (бездействие) дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию, могут быть обжалованы в суд по месту производства предварительного расследования.

То есть, судебный контроль в стадии возбуждения уголовного дела выполняет важнейшую функцию защиты и восстановления прав и законных интересов лиц, нарушенных и поставленных под угрозу нарушения на любом этапе приема, регистрации, проверки и разрешения сообщений о пре-

¹ Подробнее об изменениях в военно-судебной системе см.: Воронов А. Ф. О реформе судостроительства и ее процессуальных аспектах // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 10. С. 17—23; Корякин В. М. Перспективы реформирования структуры военно-судебной системы Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 11. С. 41—45; Харитонов С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое

обозрение. 2018. № 12. С. 23—25; Харитонов С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2018. № 8. С. 41—48.

² О понятии судебного контроля и особенностях его реализации в стадии возбуждения уголовного дела см. подробнее: Давыдов И. А. Судебный контроль в уголовном процессе / под ред. Колоколова Н. А. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 13—22, 81—109.

ступлениях, не подменяя при этом ни предварительное расследование, ни судебное разбирательство уголовного дела¹.

Несмотря на то, что в судебной практике по жалобам в порядке ст. 125 УПК РФ по большинству решений и действий (бездействия) должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу на досудебной стадии относительно того, могут ли подобные решения и действия (бездействие) выступать предметом судебного контроля, давно сложились доктрины, позволяющие это определять, вместе с тем, остаются вопросы, которые разрешаются судами по-разному.

Так, согласно абз. 2 п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», не подлежат обжалованию в порядке ст. 125 УПК РФ решения и действия (бездействие) должностных лиц, полномочия которых не связаны с осуществлением уголовного преследования в досудебном производстве по уголовному делу (например, прокурора, осуществляющего надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия или поддерживающего государственное обвинение в суде, начальника следственного изолятора). Не подлежат рассмотрению судом жалобы на решения и действия (бездействие) должностных лиц органов прокуратуры, связанные с рассмотрением обращений по поводу законности вступивших в законную силу судебных решений.

Прежде чем перейти к анализу этого положения с точки зрения его применения на практике, следует отметить, что оно является относительно новым и было введено Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации 24 мая 2016 г. № 23.

На первый взгляд, при буквальном прочтении данное положение понимается таким образом, что, к примеру, решение прокурора

об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела не может быть обжаловано, поскольку в силу ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной уголовно-процессуальным законом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия; при этом, согласно ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» проверка прокурором законности принятых решений органами, осуществляющими предварительное следствие, отнесена к надзору за процессуальной деятельностью, то есть подобное решение относится к полномочиям прокурора в процессуальной деятельности, но никак не в осуществлении уголовного преследования.

В этой связи Московским гарнизонным военным судом было принято нижеследующее решение.

М. в порядке ст. 125 УПК РФ обратился в суд с жалобой на постановление заместителя Московского городского военного прокурора, которым было отменено постановление следователя военного следственного отдела Следственного комитета Российской Федерации по Балашихинскому гарнизону об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении него по признакам преступлений, предусмотренных п. «а» ч. 2 ст. 116, ч. 1 ст. 131, ч. 1 ст. 132, ч. 1 ст. 133 УК РФ на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, при этом М. в доводах жалобы выразил несогласие с указаниями прокурора, которые необходимо выполнить следователю в ходе дополнительной проверки.

Судебным постановлением указанного выше военного суда от 7 апреля 2017 г. отказано в принятии к рассмотрению жалобы М. При этом суд исходил из разъяснений упомянутого Пленума и приведенных норм закона.

¹ Курс уголовного процесса / под ред. д.ю.н., проф. Л. Ф. Головки. — 2-е изд., испр. М.: Статут, 2017. С. 615.

Схожее решение было принято Московским гарнизонным военным судом по жалобе З. в порядке ст. 125 УПК РФ, которая оспаривала действия военного прокурора отдела Московской городской военной прокуратуры по проведению проверки по ее обращениям¹.

Стоит заметить, что с подобными решениями подведомственных гарнизонных военных судов соглашается 2 Западный (до 1 октября 2019 г. Московский) окружной военный суд при их обжаловании.

Однако, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 27 марта 2018 г. № 857-О (и иных), постановление прокурора об отмене постановления следователя может быть обжаловано в суд в порядке ст. 125 УПК РФ.

Ниже приведена соответствующая часть названного Определения:

«... Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, возможность отмены прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с направлением материалов для дополнительной проверки не может рассматриваться как нарушение конституционных прав лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, поскольку связана с реализацией конституционно значимых целей уголовного преследования; однако при этом законом должны предусматриваться гарантии защиты прав этих лиц от неправомерного ограничения; такие гарантии установлены Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, предусматривающим недопустимость произвольной отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, сроки проведения необходимых процессуальных действий и возможность их обжалования; в частности, согласно взаимосвязанным положениям части четвертой статьи 146, частей четвертой и шестой статьи 148 данного Кодекса прокурор, получив копию постановления следователя об отказе в возбуждении дела, установив незаконность или необосно-

ванность данного решения, выносит постановление о его отмене, которое вместе с материалами проверки незамедлительно направляет руководителю следственного органа; само же решение прокурора отменить соответствующее постановление по мотивам его незаконности или необоснованности может быть обжаловано заинтересованным лицом вышестоящему прокурору или в суд (статьи 123—125 и часть пятая статьи 148 данного Кодекса) (определения от 16 мая 2007 года № 374-О-О, от 26 октября 2017 г. № 2268-О, № 2269-О и № 2270-О)...»

С учетом изложенного, автор настоящей статьи полагает необходимым при принятии решения о наличии предмета в жалобе в порядке ст. 125 УПК РФ, когда обжалуется постановление прокурора об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, за основу брать приведенную правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку, в случае обращения гражданина в этот суд, конечно же судебные постановления, вынесенные по существу, не будут отменены, однако Конституционный Суд Российской Федерации в определении может потребовать привести их в соответствие с его правовой позицией.

Схожий вопрос относительно наличия предмета в жалобе в порядке ст. 125 УПК РФ возникает при обжаловании заявителем действий прокурора, связанных с вынесением письменного требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). По глубокому убеждению автора статьи и эти действия прокурора, если они останавливают дальнейший уголовный процесс по делу или, напротив, его возобновляют, подлежат судебной проверке в процедуре судебного разбирательства, предусмотренной ст. 125 УПК РФ, поскольку по своей юридико-технической конструкции они тождественны действиям прокурора по принятию решения об отмене следственного по-

¹ Архив Московского гарнизонного военного суда. Наряд с постановлениями по жалобам в порядке ст. 125 УПК РФ за 2018 г.

становления об отказе в возбуждении уголовного дела, поэтому и в данном случае следует руководствоваться вышеупомянутым Определением Конституционного Суда Российской Федерации. К тому же, как показывает судебная практика, подобные требования как раз-таки и влекут прекращение дальнейшего движения дела (например, требование о прекращении расследования возбужденного уголовного дела или требование о прекращении проведения проверки в порядке ст. 144—145 УПК РФ), то есть эти действия прокурора фактически затрудняют доступ гражданина к участию в досудебном производстве по уголовному делу и создают препятствие для дальнейшего обращения за судебной защитой нарушенного права¹.

Еще одним краеугольным камнем при принятии решения по поступившей жалобе в порядке ст. 125 УПК РФ является вопрос ее подсудности.

Как уже упоминалось выше, следственные постановления, а равно иные действия (бездействие) и решения должностных лиц органов предварительного расследования, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию, могут быть обжалованы в районный суд по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления. Если место производства предварительного расследования определено в соответствии с ч. 2 — 6 ст. 152 УПК РФ, жалобы на действия (бездействие) и решения указанных лиц рассматриваются районным судом по месту нахождения органа, в производстве которого находится уголовное дело.

При этом в соответствии с п. 6 Постановления Пленума, в тех случаях, когда место производства предварительного расследования не совпадает с местом совершения деяния, жалоба на решения и действия (бездействие) дознавателя, следователя, руково-

дителя следственного органа, а также прокурора в силу ч. 1 ст. 125 УПК РФ рассматривается районным судом по месту нахождения органа, в производстве которого находится уголовное дело.

При таких обстоятельствах на практике по-разному разрешается вопрос о том, какому суду подсудна жалоба, если она подана на решения или действия (бездействие) должностного лица не в рамках расследуемого уголовного дела, а, например, до принятия решения о возбуждении уголовного дела, и соответствующий следственный орган находится в территориальной юрисдикции одного суда, а заявитель местом предполагаемого противоправного деяния указывает территорию, на которую распространяется юрисдикция другого суда.

Ответ на этот вопрос, по убеждению автора настоящей статьи, содержится в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2017 г. № 473-О, в котором изложена следующая правовая позиция: «... по смыслу статьи 125 УПК Российской Федерации, применяемой в системной связи с иными положениями данного Кодекса, районный суд по месту нахождения органа, в производстве которого находится уголовное дело, рассматривает жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и прокурора, когда уже разрешен вопрос о возбуждении уголовного дела, а место производства предварительного расследования по делу определено не согласно общему правилу - по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления, а в исключение из него по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 152 этого Кодекса...»².

Таким образом, если по жалобе в порядке ст. 125 УПК РФ будет выяснено, что в ней обжалуются действия (бездействие)

¹ Абз. 3 п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

² В этом же Определении Конституционный Суд Российской Федерации указал, что п. 6 Постановления Пленума также подлежит применению только при наличии исключительно правила о подсудности (ч. 2—6 ст. 152 УПК РФ).

должностного лица до возбуждения уголовного дела, то она будет подсудна суду, чья юрисдикция распространяется на территорию, на которой, по мнению заявителя, имело место противоправное деяние. Этому же суду будет подсудна та жалоба, когда она подана уже по возбужденному уголовному делу и предварительное расследование осуществляется по общему правилу (ч. 1 ст. 152 УПК РФ) — по месту совершения преступления. Если же по жалобе будет выяснено, что предварительное расследование осуществляется не по общему правилу, а исключительному (ч. 2—6 ст. 152 УПК РФ), то она будет подсудна суду, в чьей территориальной юрисдикции расположен соответствующий орган.

Так, Московским гарнизонным военным судом жалоба в порядке ст. 125 УПК РФ адвоката Б. в интересах обвиняемого К. была направлена по подсудности в Савеловский районный суд г. Москвы, поскольку последний не являлся военнослужащим. Вместе с тем, приходя к выводу о передаче жалобы именно в этот суд, судья исходил из того, что, согласно представленным материалам, уголовное дело было возбуждено следователем 517 военного следственного отдела СК России по факту хищения денежных средств в г. Москве (один из центральных районов), однако постановлением врио руководителя военного следственного управления СК России данное уголовное

дело на основании п. 1 ч. 1 ст. 39, ст. 151 и ч. 6 ст. 152 УПК РФ было изъято из производства следователя 517 военного следственного отдела и передано для производства предварительного расследования в военно-следственный отдел военно-следственного управления СК России по Москве. То есть место предварительного следствия было определено согласно исключительному правилу.

Библиография

1. Давыдов, И. А. Судебный контроль в уголовном процессе; под ред. Колоколова Н. А. / И. А. Давыдов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. — 848 с.
2. Воронов, А. Ф. О реформе судостроительства и ее процессуальных аспектах / А. Ф. Воронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 10. — С. 17—23.
3. Корякин, В. М. Перспективы реформирования структуры военно-судебной системы Российской Федерации / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 11. — С. 41—45.
4. Курс уголовного процесса / Под ред. д.ю.н., проф. Л.Ф. Головки. — 2-е изд., испр. — М.: Статут, 2017. — 1280 с.
4. Харитонов, С. С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 12. — С. 23—25.
5. Харитонов, С. С. Выездные заседания военных судов в расположении воинских частей: вопросы правового регулирования процедур применительно к необходимости их совершенствования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2018. — № 8. — С. 41—48.

About some disputable questions arising in judicial practice at consideration of complaints in the order provided by Art. 125 of the criminal procedure code of the Russian Federation and ways of their permission.

© Vladimirov R. V.,
lecturer of the Department of criminal law Military University Ministry of defense of the Russian Federation

Abstract. The article presents the procedural situations arising during the consideration of complaints in accordance with article 125 of the criminal procedure code, which were solved in court practice in different ways, namely related to the clarification of the presence/absence of the subject matter in the complaint and its jurisdiction to a particular court.

Keywords: complaint under article 125 of the code of criminal procedure, subject of complaint, jurisdiction.

К вопросу о способах реализации оперативно-разыскного мероприятия «получение компьютерной информации»

© Петров И. В.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и национальной безопасности Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ»

© Фокин Е. И.,

аспирант Сибирского федерального университета

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые особенности и способы реализации оперативно-разыскного мероприятия «получение компьютерной информации», которое является сложносоставным. Сложность мероприятия зависит от области получения компьютерной информации, тяжести формализации получения, анализа компьютерной информации, а также отсутствием нормативного правового закрепления способов получения данного оперативно-разыскного мероприятия.

Ключевые слова: оперативно-разыскная деятельность, оперативно-разыскные мероприятия, Интернет, информационное пространство, система технических средств по обеспечению оперативно-разыскных мероприятий (СОРМ), получение компьютерной информации.

Вопросы совершенствования оперативно-разыскной деятельности, в том числе в сфере обеспечения информационной безопасности, постоянно находятся в сфере научного интереса исследователей¹. Произшедшие за последние годы существенные изменения в организации и тактике деятельности лиц, осуществляющих противоправную деятельность информацией, находящейся в памяти компьютера, на машинных или иных носителях в форме, доступной восприятию ЭВМ², или передающейся по каналам связи, существенно повлияли на повышение значимости оперативно-разыскной деятельности³, которая является одним из действенных способов борьбы с противоправной деятельностью. В связи с этим в оперативно-разыскной

науке и практике ведется активный поиск оптимальных форм и методов противодействия противоправной деятельности в информационной среде⁴. Так с принятием Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности», который дополнил Федеральный закон «Об оперативно-разыскной деятельности» (далее — Закон об ОРД) новым оперативно-разыскным мероприятием (далее — ОРМ) «получение компьютерной информации».

¹ Петров И. В., Туганов Ю. Н. Оперативно-разыскная, разведывательная и контрразведывательная деятельность: сравнительно-правовой анализ зарубежного и отечественного законодательства // Военное право. 2017. № 1. С. 255—262; Сергеев А. В. Административно-правовые режимы, используемые в сфере защиты информации // Военное право. 2017. № 3. С. 63—70.

² Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации (Минск, 1 июня 2001 г.).

³ В соответствии с официальными правилами русского языка термин «оперативно-разыскной» и производные от него термины при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации должны писаться через букву «а» в слове «разыскной». См.: Букчина Б. З. Орфографический словарь русского языка / 5-е изд., испр. М.: АСТ-ПРЕСС КНИГА, 2009. С. 637.

⁴ Под информационной средой авторы понимают информационную инфраструктуру, обеспечивающую возможность осуществления обмена информацией между субъектами в том числе по средствам передачи электронных сигналов.

В процессе ОРД необходимо получить информацию, которую невозможно получить в требуемом представлении с помощью ОРМ «прослушивание телефонных разговоров», «снятие информации с технических каналов связи». Новое ОРМ должно позволить устранить данную проблему. Однако бурное развитие новых технологий, разнородность среды получения и представления компьютерной информации активно используются лицами, осуществляющими противоправные деяния при сокрытии следов преступлений в информационной среде.

В соответствии с требованиями ч. 4 ст. 6 Закона об ОРД правильное осуществление ОРМ, связанное, в том числе с получением компьютерной информации, невозможно без участия оперативно-технических сил и средств органов федеральной службы безопасности и органов внутренних дел. В связи с этим, по мнению авторов, ОРМ «получение компьютерной информации» — это достаточно сложные в техническом плане и требующие специальной подготовки действия по добыванию данных в информационной среде, представляющих оперативный интерес, уполномоченными на то органами. Также необходимо помнить о том, что в соответствии с ч. 2 ст. 8 Закона об ОРД вышеуказанное ОРМ относится к числу ограничивающих конституционные права человека и гражданина, и его проведение допускается на основании судебного решения¹ и при наличии информации:

1. о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно;
2. о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно;
3. о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной

или экологической безопасности Российской Федерации.

А. Л. Осипенко в своей статье отметил, что выбранное законодателем название нового мероприятия отражает не способ получения оперативно-разыскной информации, а форму, в которой эта информация представлена². Авторы настоящей статьи согласны с данным мнением и с тем, что в настоящий период времени имеются определенные трудности в способах получения и реализации компьютерной информации, связанной с технической сложностью, а также с отсутствием нормативного толкования (в том числе ведомственного характера) его содержания и недостаточной практикой применения. Это, в свою очередь, вызывает вопросы о подготовке и проведению ОРМ «получение компьютерной информации».

Так, например, реализация алгоритмов шифрования, большое количество приложений имеют свои особенности, позволяющие пользователю передавать любую компьютерную информацию в специфичном виде, в том числе скрывать следы противоправной деятельности. Это возможно также в силу того, что в сети Интернет могут быть использованы различные технологии, позволяющие злоумышленнику обходить ограничение на использование только разрешенных сервисов и технологий.

Наличие большого количества технологий, протоколов для передачи данных не позволяет одним нормативным правовым актом урегулировать всё информационное пространство. Производством, разработкой и поддержкой услуг и программно-аппаратных комплексов занимаются многие компании, которые имеют свои специфические особенности. Встречаются способы реализации, которыми часто пользуются, но программное обеспечение не обновляется в соответствии с актуальными законодатель-

¹ За исключением случаев, предусмотренных п. 5 части второй ст. 7 Закона об ОРД.

² Осипенко А. Л. Новое оперативно-разыскное мероприятие «получение компьютерной информации»: содержание и основы осуществления // Вестник

Воронежского института МВД России. 2016. № 3. С. 83—90.

ными требованиями. Имеются попытки законодательно запретить сервисы VPN¹, мессенджеры, которые не предоставляют ключи шифрования соответствующим органам. Но в силу особенностей развития сети Интернет данный механизм не работает в полной мере (например, блокировка Telegram)². Ввод запрета на использование VPN сервисов, мессенджеров и т.п., не позволяет в полной мере добиться тех задач, которые возложены на государственные органы в рамках обеспечения безопасности в информационной среде. Опыт Китая с его системой фильтрации содержимого «Золотой щит» показывает, что технически невозможно полностью запретить нежелательный трафик³, его можно только ограничить.

В настоящее время на территории России функционирует система технических средств по обеспечению оперативно-разыскных мероприятий (СОРМ), имеющая в том числе возможность ограничивать доступ к запрещенной информации⁴; данная система также позволяет накапливать большие объемы информации об активности пользователя. У всех операторов, предоставляющих доступ к сети Интернет пользователям, установлено специальное оборудование СОРМ⁵.

Функциональными возможностями СОРМ является получение интернет-трафика абонента в автоматизированном режиме. Оборудование СОРМ способно отображать сетевые пакеты конкретного пользователя по его идентификатору. Теоретически из передаваемых пакетов пользователя

можно получить: логины к почте и мессенджерам, номера телефонов, адреса электронной почты, местоположение пользователя, IP-адрес и URL посещаемых ресурсов и прочее. Однако функциональные возможности СОРМ, а также существующие способы осуществления ОРМ, по нашему мнению, не позволяют в полной мере реализовать ОРМ «получение компьютерной информации».

Так, одним из способов совершенствования СОРМ и реализации ОРМ «получение компьютерной информации» является дальнейшее развитие технологии анализа сетевого трафика с помощью технологии «Deep packet inspection» («глубокая инспекция пакетов») с возможностью сохранения массивов данных на сервере⁶. Перехват сетевых пакетов осуществляется за счёт специального оборудованию подключенного к оборудованию провайдера, которое позволяет получать сетевой трафик без помощи провайдера. Для этого необходимо внести в законодательство соответствующие изменения о том, что интеллектуальная система анализа данных не нарушает Конституцию Российской Федерации, т.к. в процессе анализа нет лица, которое будет нарушать закон. Вычленение данных происходит с помощью анализа сигнатур (Signature Analysis)⁷. Каждое приложение, которое генерирует трафик, имеет свои уникальные характеристики, которые занесены в базу данных сигнатур. Сопоставление образца из базы с анализируемым трафиком позволяет с определенной долей вероятности предположить приложение

¹ Виртуальная приватная сеть — технология, обеспечивающая зашифрованное Интернет-соединение.

² Режим доступа: <https://ria.ru/20190416/1552738883.html> (дата обращения: 24.08.2019); Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/26/04/2018/5ae1b4e49a79470a8c8421cd?from=main> (дата обращения: 24.08.2019).

³ Режим доступа: <https://tass.ru/obschestvo/5025274> (дата обращения: 24.08.2019).

⁴ Режим доступа: <http://base.garant.ru/12148555/87f87c00c1712306229db52e8e9eb87b/> (дата обращения: 24.08.2019).

⁵ Режим доступа: <https://ria.ru/20130815/956535235.html> (дата обращения: 24.08.2019); Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20

1078/ (дата обращения: 24.08.2019); Режим доступа: <https://digital.gov.ru/ru/documents/5413/> (дата обращения: 24.08.2019);

Режим доступа: <https://digital.gov.ru/ru/documents/3798/> (дата обращения: 24.08.2019);

<https://digital.gov.ru/ru/documents/4249/> (дата обращения: 24.08.2019);

Режим доступа: <https://minjust.consultant.ru/documents/41292> (дата обращения: 24.08.2019).

⁶ Режим доступа: https://www.rbc.ru/technology_and_media/28/03/2019/5c9cdfa09a79473d7d241980 (дата обращения: 24.08.2019).

⁷ Режим доступа: <https://vasexperts.ru/blog/klassifika-tsiya-trafika-i-deep-packet-inspection/> (дата обращения: 24.08.2019).

или протокол. Но так как появляются новые приложения, то базу данных сигнатур также необходимо обновлять для обеспечения высокой точности идентификации. Не существует единого стандарта DPI, есть большое количество реализации от разных поставщиков DPI-решений, отличающихся по типу подключения и типу работы.

Использование технологии DPI накладывает постоянную функцию пополнения базы данных сигнатурами программ для классификации и фильтрации трафика по его содержанию. При появлении нового узкоспециализированного приложения, по которому передаются данные, представляющие оперативный интерес, данные могут быть незамечены в силу того, что приложение может маскироваться под легальный трафик. В августе 2018 г. был проведен эксперимент межведомственной комиссией, в состав которой вошли представители ФСБ России, Роскомнадзора, Минкомсвязи России¹. По результатам эксперимента можно сделать вывод о том, что технология DPI является перспективной, но для её эффективной работы необходимо привлекать на законодательном уровне к сотрудничеству разработчиков программного обеспечения для недопущения случайной блокировки законопослушных сервисов. Если данное сотрудничество будет обеспечено, то снизится объем хранимой оператором информации за счёт того, что информацию о работе пользователя в сервисе будет хранить разработчик сервиса. Если данный факт будет учтён, то необходимо будет внести поправки в нормативные правовые акты, которые будут регламентировать данное взаимодействие.

Технология DPI является перспективной, с помощью неё можно распознать зашифрованный трафик пользователя. Данный

трафик нельзя анализировать сразу, требуется время для его расшифровки. Расшифровка может занимать больше времени, чем анализ. С точки зрения сложности вычислений необходимо определять, оправдывает ли цель средства, т.к. «взлом» таких технологий происходит методом «Brute force» (полный перебор возможных комбинаций)². Для атаки такого типа необходимо большие вычислительные мощности, которые в данный момент достаточно дороги для такого вида атаки. Теоретически снизить стоимость данной атаки возможно с использованием вычислительных мощностей квантового компьютера. Теоретически это позволяет обрабатывать все возможные состояния одновременно, достигая существенного превосходства над обычными компьютерами в ряде алгоритмов³. Однако в настоящее время имеется отставание от стран запада в разработке отечественных квантовых технологий.

Также технологию DPI возможно использовать для поиска в трафике, генерируемым приложениями, установленными на ЭВМ, специфических протоколов, которые могут косвенно свидетельствовать о работе на ЭВМ злоумышленника, программ, имеющих угрозы нулевого дня⁴. Можно использовать данные уязвимости для получения оперативной информации; например, уязвимость, обнаруженная в WhatsApp, позволяет устанавливать любые приложения без ведома пользователя⁵. Для поиска уязвимостей можно использовать отечественных разработчиков, выпускающих аналогичные программные продукты, которые в процессе разработки анализируют иностранные успешные решения с целью создания более привлекательного продукта для пользователя. Для этого нужно обязать передавать аналитические документы об иностранных программ-

¹ Режим доступа: <https://ru.reuters.com/article/topNews/idRUKCN1LF201-ORUTP> (дата обращения: 04.09.2019).

² Данный метод относится к классу методов поиска решения исчерпыванием всевозможных вариантов. Сложность полного перебора паролей для получения доступа к данным зависит от количества всех возможных решений задачи.

³ Режим доступа: https://elementy.ru/nauchnopoluyamaya_biblioteka/434088/Populyamaya_mekhanika_5_2018 (дата обращения: 04.09.2019).

⁴ Под угрозами нулевого дня авторы понимают не устранённые разработчиками уязвимости в программном обеспечении.

⁵ Режим доступа: <https://ria.ru/20190514/1553471545.htm> (дата обращения: 04.09.2019).

ных продуктах в Роскомнадзор, в правоохранительные органы. Целесообразно ввести административную ответственность за отказ от передачи и заведомо ложное предоставление данных.

В настоящее время постоянно растет объём передаваемой информации по сети Интернет, количество пользователей и устройств, подключенных к ней, провайдеров и способы предоставления сети Интернет. У крупных IT компаний имеются планы по предоставлению доступа в Интернет, «раздавая» Wi-Fi с воздушных шаров, беспилотных летательных аппаратов, которые питаются солнечной энергией. Также имеются разработки по предоставлению спутникового интернета: OneWeb, Starlink¹. Разработаны приложения, которые формируют одноранговые (децентрализованные) сети для передачи данных. Имеются попытки законодательно запретить использование сетей передачи информации, которые не взаимодействуют с COPM², или ограничивать лицензирование технологий, которые потенциально несут в себе опасность бесконтрольного сбора данных о пользователях.

Исходя из описанных выше особенностей устройства сети Интернет и передачи данных с помощью данной сети, а в перспективе и по скрытому перехвату, имеются технические ограничения широкомасштабного анализа пользовательского трафика. Поэтому необходим постепенный сбор информации всеми операторами обработки данных, анализ полученных данных на базе оператора и выявление пользователей, которые могут быть причастны к незаконной деятельности, проводить в отношении них целевые

атаки³, что по мнению авторов является одним из способов реализации ОРМ «получение компьютерной информацией».

Сбор информации для анализа может производиться из открытых и закрытых источников:

- социальные сети, мессенджеры;
- базы данных, полученные из различных источников;
- электронно-вычислительные машины (персональные компьютеры, смартфоны и пр.);
- снятие данных с помощью COPM и т.д.

Получение данных возможно путём:

- COPM (перехват сетевой активности пользователей);
- несанкционированного доступа к данным, хранящимся на ЭВМ, подключенной к сети Интернет. Данные системы могут быть защищены и не защищены от несанкционированного доступа. Доступ к данным посредством удаленного подключения к ЭВМ;
- копирование данных с ЭВМ, хранилищ данных, не подключенных к сети Интернет. Данные системы могут быть защищены и не защищены от несанкционированного доступа;
- копирование данных на внешние хранилище данных.

В открытом доступе можно найти много оперативно значимой информации. Например, координация протестных выступлений происходит с помощью полуоткрытых или открытых каналов в мессенджерах, а также распространяются на форумах⁴. Перед анализом требуется форматировать текст с учётом особенностей конкретного сервиса. Сбор информации производится только если в

¹ Режим доступа: <https://habr.com/ru/post/412473/> (дата обращения: 04.09.2019).

² Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=92128> (дата обращения: 04.09.2019); Режим доступа: <https://habr.com/ru/post/427685/> (дата обращения: 04.09.2019); Режим доступа: <https://habr.com/ru/company/bigdatahosting/blog/358350/> (дата обращения: 04.09.2019); Режим доступа: <https://habr.com/ru/post/412473/> (дата обращения: 04.09.2019); Режим доступа: <https://habr.com/ru/company/vasexperts/blog/434538/>

Дата обращения: 04.09.2019; Режим доступа: https://www.rbc.ru/technology_and_media/14/01/2019/5c3c5d7e9a7947236480996c (дата обращения: 04.09.2019).

³ Под целевой атакой авторы понимают процесс воздействия на конкретную интересующую систему с целью получения информации или управления.

⁴ Режим доступа: <https://twitter.com/SoboLubov/status/1149657350522847233> (дата обращения: 04.09.2019); Режим доступа: <https://www.bbc.com/news/technology-48802125> (дата обращения: 04.09.2019).

процессе анализа выясняется, что информация отвечает требованиям, которые предъявляются к оперативной информации. После сбора информация сопоставляется с «виртуальный» пользователем, который её оставил. Анализ информации возможно производить с помощью нейронных сетей, которые будут анализировать сообщения, посты. Следующим этапом необходимо попытаться соотнести «виртуального» пользователя с реальным лицом и проводить оперативную разработку данного лица.

Открытыми источниками данных являются: открытые профили в социальных сетях, индексируемые поисковиками, публичные базы данных и реестры независимо от первоначального формата. Данные методы являются законными, но для обработки их требуется разрешение конечных пользователей. Для того, чтобы обойти данное юридическое ограничение необходимо: собранные данные обезличивать, анализировать, и если имеется оперативно значимая информация, то программно раскрывать лицо по решению суда или по решению начальника правоохранительного органа для дальнейшей проверки¹. Если имеется состав преступления, то данные необходимо легализовать по решению суда и возбуждать уголовное дело.

Также, по нашему мнению, необходимо, чтобы каждое устройство, которое имело доступ в сеть, было идентифицировано. К сожалению, недобросовестные провайдеры предоставляют доступ в сеть устройствам с «серыми» SIM-картами. Данные SIM-карты оформляются на подставных или несуществующих лиц, этим могут пользоваться для анонимизации трафика². Беспорядок в данной отрасли может помочь в рамках реализаций способов ОРМ «получение компьютерной информации», а именно с определением приоритетов обработки трафика правоохранительными органами: в первую очередь необходим контроль и анализ трафика «серых» SIM-карт. Это позволит, во-первых, вовремя

получать оперативную информацию, во-вторых, не проверять трафик законопослушных пользователей. Тем самым вычислительные мощности будут использоваться более рационально.

Описанные выше способы получения оперативно значимой информации в рамках ОРМ «получение компьютерной информации» не является исчерпывающим, а только указывает ориентир. На наш взгляд, необходимо дальше организовывать и проводить межведомственные совещания с участием всех участников рынка обеспечивающие информационную среду, а также правоохранительными органами и сотрудниками Роскомнадзора с целью выработки механизмов регулирования. Необходимо внести в нормативные правовые акты обязанность операторов, которые агрегируют персональные данные пользователей, провайдеров и иных основных и наиболее крупных участников рынка, о подключении их к процессу разработки единого информационного пространства и анализа хранящихся данных с целью принятия решений на основании определенных установленных правил. Разработка данной системы позволит всем участникам рынка объединить всю цифровую информацию о пользователях, хранящуюся у разных участников рынка, в рамках одной информационной системы. Также необходимо внести предложение об обеспечении анализа данных в интересах правоохранительных органов с помощью программных средств, реализованных на базе нейронных сетей, развернутых на базе оборудования участника рынка, обрабатывающего и хранящего данные пользователей, которые уже производят анализ с помощью данной технологии. Доработку программного обеспечения необходимо проводить совместно с представителями правоохранительных органов и сотрудниками Роскомнадзора.

Подводя итог статье, необходимо отметить, что качественное выполнение ОРМ

¹ Осипенко А. Л. Указ. соч.

² Режим доступа: https://www.rbc.ru/technology_and_media/04/04/2018/5ac389559a79472a515b2932. (дата обращения: 04.09.2019).

³ Под деанонимизацией авторы понимают установление реального лица, скрывающегося под другими установочными данными.

«получение компьютерной информации» возможно только при активном, всестороннем, а также наступательном характере действий со стороны государства, в том числе на законодательном уровне с привлечением основных участников цифрового пространства (например, провайдеры, крупные компании, занимающиеся разработкой программного обеспечения и т.д.). Для реализации ОРМ «получение компьютерной информации» необходимо сложная, долговременная, дорогостоящая комплексная работа на уровне государственной политики, а также общественных разъяснений о необходимости данных мероприятий.

Библиография

1. Осипенко, А. Л. Новое оперативно-розыскное мероприятие «получение компьютерной информации»: содержание и основы осуществления / А. Л. Осипенко // Вестник Воронежского института МВД России. — 2016. — № 3. — С. 83—90.
2. Петров, И. В. Оперативно-разыскная, разведывательная и контрразведывательная деятельность: сравнительно-правовой анализ зарубежного и отечественного законодательства / И. В. Петров, Ю. Н. Туганов // Военное право. — 2017. — № 1. — С. 255—262.
3. Сергеев, А. В. Административно-правовые режимы, используемые в сфере защиты информации / А. В. Сергеев // Военное право. — 2017. — № 3. — С. 63—70.

To the question about how to implement operational-search activities obtaining computer information

© **Petrov I. V.**,

candidate of law, associate Professor of the Department of criminal law and national security of the Novosibirsk state University of Economics and management " NINH»

© **Fokin E. I.**,

postgraduate student of Siberian Federal University

Annotation. This article discusses some of the features and methods of implementation of operational investigative measures "Obtaining computer information", which is complex. The complexity of the event depends on the field of obtaining computer information, the severity of the formalization of obtaining, analysis of computer information, as well as the lack of regulatory legal consolidation of methods for obtaining these operational-investigative measures.

Keywords: operational-search activity, operational-search activities, Internet, information space, SORM, obtaining computer information.

О применении командиром воинской части мер пресечения при реализации полномочий органа дознания

© Сазонова И. Г.,

соискатель кафедры уголовного процесса Военного университета

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов, связанных с избранием и применением командиром воинской части мер пресечения при осуществлении полномочий органа дознания. В результате исследования автор приходит к выводу о том, что действующее уголовно-процессуальное законодательство в этой части весьма противоречиво, так как не все меры пресечения могут быть реализованы командиром воинской части. Автор статьи усматривает целесообразность переработки правовых норм, регламентирующих порядок избрания и применения военным органом дознания мер пресечения.

Ключевые слова: Вооруженные Силы Российской Федерации; уголовный процесс; уголовно-процессуальное законодательство; командир воинской части; орган дознания; меры пресечения; наблюдение командования воинской части.

В Вооруженных Силах Российской Федерации функции органа дознания осуществляют командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов, начальники органов военной полиции. Об этом говорится в ч. 3 ст. 40 УПК РФ.

В системе органов дознания командир воинской части занимает специфическое положение. Осуществлять дознание по уголовным делам, по которым предварительное следствие необязательно, равно как и оперативно-розыскную деятельность он не вправе, несмотря на то, что имеет соответствующий процессуальный статус.

Как орган дознания командир воинской части уполномочен:

1) осуществлять приём, регистрацию, проверку сообщения о любом совершенном или готовящемся преступлении;

2) принимать по результатам рассмотрения сообщения о преступлении необходимое процессуальное решение (о возбуждении уголовного дела; об отказе в возбуждении уголовного дела; о передаче сообщения по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения — в суд в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 20 УПК РФ);

3) после возбуждения уголовного дела о преступлении, по которому предвари-

тельное следствие обязательно, производить неотложные следственные действия в целях обнаружения и фиксации следов преступления, доказательств, требующих незамедлительного закрепления, изъятия и исследования в порядке, установленном ст. 157 УПК РФ;

4) после направления уголовного дела руководителю военного следственного органа проводить следственные и иные процессуальные действия, оказывать содействие при их производстве, исполнять постановления о задержании, приводе только по письменному поручению следователя;

5) осуществлять иные предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством полномочия.

Командир воинской части Вооруженных Сил Российской Федерации при реализации полномочий органа дознания в целях обеспечения установленного порядка уголовного судопроизводства вправе избирать и применять меры пресечения.

Меры пресечения избираются в отношении подозреваемого или обвиняемого при наличии оснований, предусмотренных ст. 97 УПК РФ (может скрыться от предварительного следствия, дознания, суда; может продолжать заниматься преступной деятельностью; может угрожать участникам уголовного процесса, уничтожить доказа-

тельства или иным образом воспрепятствовать производству по уголовному делу), и с учётом обстоятельств, указанных в ст. 99 УПК РФ (тяжесть преступления, сведения о личности подозреваемого (обвиняемого), его возраст, состояние здоровья, семейное положение, род занятий и другие обстоятельства).

Уголовно-процессуальное законодательство не даёт определения мер пресечения, вместе с тем, различает избрание и применение, исполнение меры пресечения.

В соответствии с ч. 13 ст. 5 УПК РФ избрание меры пресечения — это принятие дознавателем, следователем, а также судом решения о мере пресечения в отношении подозреваемого, обвиняемого.

Согласно ч. 29 ст. 5 УПК РФ применение меры пресечения — это процессуальное действие, осуществляемое с момента принятия решения об избрании меры пресечения до её отмены или изменения.

Об исполнении меры пресечения говорится в ч. 3 ст. 104 и ч. 8 ст. 108 УПК РФ. Указанное действие заключается в совершении определенными должностными лицами, в частности командиром воинской части, должностными лицами следственных изоляторов, действий по реализации требований избранной меры пресечения.

В юридической литературе имеются различные определения мер пресечения.

Так, Е. В. Рябцева под мерами пресечения понимает разновидность мер уголовно-процессуального принуждения, временно ограничивающих права личности и применяемых органом дознания, следователем, судом или судьей к обвиняемым, в исключительных случаях к подозреваемым для того, чтобы не дать им возможности скрыться от дознания, органов предварительного следствия, судебного разбирательства и от приведения приговора в исполнение, воспрепятствовать установлению истины по уголовному делу, продолжать преступную деятельность¹.

По мнению Ю. Б. Плоткиной, меры

пресечения — это действия по принудительному ограничению или лишению прав и свобод обвиняемого, подозреваемого, в том числе с помощью морально-психологического воздействия, применяемого уполномоченными законом лицами на основаниях, указанных в уголовно-процессуальном законе (ст. 97 УПК РФ), для обеспечения выполнения обвиняемым, подозреваемым процессуальных обязанностей и превенции его нежелательного поведения, требующие строжайшего соблюдения законности, которая способна гарантировать принуждение в пределах, вызванных потребностью общества².

В целом, практически все определения мер пресечения акцентируют внимание на каком-либо значимом признаке и цели рассматриваемого правового явления.

На основе анализа норм уголовно-процессуального законодательства и научной литературы сформулировано следующее понятие мер пресечения: меры пресечения — наиболее строгая разновидность мер уголовно-процессуального принуждения, применяемая в установленном законом порядке уполномоченными должностными лицами, в производстве которых находится уголовное дело, при наличии достаточных к тому оснований в отношении обвиняемого (подозреваемого) в целях предотвращения его ненадлежащего поведения для обеспечения нормального хода расследования уголовного дела.

Действующий УПК РФ в качестве мер пресечения выделяет:

- 1) подписку о невыезде;
- 2) личное поручительство;
- 3) наблюдение командования воинской части;
- 4) присмотр за несовершеннолетним обвиняемым;
- 5) залог;
- 6) домашний арест;
- 7) заключение под стражу;
- 8) запрет определенных действий.

¹ Комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Е. В. Рябцева; под науч. ред. Г. И. Загорского. М.: Проспект, 2016. С. 371.

² Плоткина Ю. Б. К вопросу о сущности и целях мер пресечения // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2009. № 7. С. 192.

Анализ правоприменительной практики показывает, что в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации избираются и применяются такие меры пресечения, как наблюдение командования воинской части, подписка о невыезде и надлежащем поведении, личное поручительство, залог, домашний арест, заключение под стражу.

Подписка о невыезде и надлежащем поведении является самой распространенной мерой пресечения, применяемой в отношении военнослужащих. Второе место по частоте избрания и применения в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации, несмотря на наличие некоторых проблем, связанных с законодательной регламентацией, и, как следствие, с реализацией, занимает наблюдение командования воинской части¹. Далее следует заключение под стражу, домашний арест, залог и личное поручительство. Наряду с мерами пресечения, распространено отобрание обязательств.

Обратившись к содержанию Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, утвержденной приказом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации — Главного военного прокурора от 23 октября 2014 г. № 150 (далее — Инструкция), можно заметить, что правовые нормы об избрании и применении мер пресечения, иных мер принуждения органом дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации содержатся в главе второй, посвященной производству неотложных следственных действий. В данном случае под «неотложными следственными действиями» понимаются все процессуальные действия, которые вправе осуществлять военный орган дознания, начиная со стадии возбуждения уголовного дела и заканчивая моментом

направления уголовного дела руководителю военного следственного органа в соответствии с п. 3 ст. 149 УПК РФ, т.е. в широком смысле.

В качестве субъектов избрания и применения мер пресечения УПК РФ выделяет дознавателя, следователя, суд². Вместе с тем, имеется ещё один субъект, который в силу предоставленных ему уголовно-процессуальных полномочий фактически может избирать и применять меры пресечения, — это орган дознания, в частности, командир воинской части. О возможности избрания и применения командиром воинской части мер пресечения говорится в Инструкции. В правоприменительной практике может возникнуть вопрос о надлежащем субъекте применения мер пресечения.

С точки зрения юридической силы нормативных правовых актов федеральные законы, к категории которых относится УПК РФ, обладают большей юридической силой по сравнению с подзаконными нормативными правовыми актами, к числу которых относится Инструкция.

Во избежание спора о субъекте избрания и применения мер пресечения следует на законодательном уровне устранить указанные недостатки путём внесения изменений в УПК РФ и изложить в следующей редакции:

— ч. 13 ст. 5 УПК РФ: «избрание меры пресечения — принятие *органом дознания*, дознавателем, следователем, а также судом решения о мере пресечения в отношении подозреваемого»;

— ч. 1 ст. 97 УПК РФ: «*орган дознания*, дознаватель, следователь, а также суд в пределах предоставленных ему полномочий вправе избрать обвиняемому, подозреваемому одну из мер пресечения, предусмотренных настоящим кодексом, при наличии достаточных оснований полагать, что обвиняемый, подозреваемый:

1) скроется от дознания, предварительного следствия, или суда;

¹ Сазонова И. Г. Реализация командиром воинской части наблюдения командования воинской части: проблемные вопросы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2017. № 1. С. 87.

² Харитонов С. С. О некоторых аспектах избрания военными судами меры пресечения в виде заключения под стражу в контексте обеспечения законности и справедливости принимаемых решений // Военно-юридический журнал. 2019. № 9. С. 24 – 28.

2) может продолжать заниматься преступной деятельностью;

3) может угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства, уничтожить доказательства или иным путём воспрепятствовать производству по уголовному делу»;

— ч. 1 ст. 101 УПК РФ: «при избрании меры пресечения *орган дознания*, дознаватель, следователь или судья выносит постановление, а суд – определение, содержащее указание на преступление, в котором подозревается или обвиняется лицо, и основания для избрания этой меры пресечения».

Действующий УПК РФ не определяет конкретный перечень мер пресечения, применяемых лишь в отношении военнослужащих, а также не определяет меры пресечения, которые может избрать и применить командир воинской части в качестве органа дознания. В ст. 98 Инструкции говорится о том, что орган дознания или дознаватель в пределах предоставленных ему полномочий вправе избрать в отношении подозреваемого меру пресечения, и содержится указание на такие меры пресечения, как подписка о невыезде, личное поручительство, наблюдение командования воинской части.

По смыслу Инструкции получается, что орган дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации не уполномочен избирать и применять другие меры пресечения, такие как залог, домашний арест, заключение под стражу. С учётом правовой природы данных мер пресечения, а также процессуального порядка их избрания и применения, командиру воинской части будет затруднительно реализовать их в практической деятельности.

Инструкция содержит положение о том, что подозреваемому, в отношении которого была избрана мера пресечения, должно быть предъявлено обвинение не позднее 10 суток с момента применения меры пресечения, а если подозреваемый был задержан, а затем заключен под стражу — в тот же срок с момента задержания. Если в этот срок обвинение не будет предъявлено, то мера пресечения отменяется.

Ввиду того, что предъявление обвинения к полномочиям командира воинской

части как органа дознания не относится, данное положение носит информативный для военного органа дознания характер. В этом случае более удачной представляется формулировка, указывающая на необходимость передачи материалов уголовного дела в следственный орган в кратчайшие с момента избрания меры пресечения сроки для того, чтобы следователь мог своевременно предъявить подозреваемому обвинение.

Таким образом, имеется необходимость в переработке положений ст. 98 Инструкции, регламентирующей избрание и применение органом дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации мер пресечения.

С учётом процессуальной сущности подписки о невыезде и надлежащем поведении её избрание и применение в отношении военнослужащих лишается практического смысла. Статус военнослужащего предполагает ряд ограничений по сравнению с гражданским населением, в частности, военнослужащий не должен без согласования с командованием покидать пределы гарнизона. Это касается офицеров, прапорщиков и лиц, проходящих военную службу по контракту. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, обязаны пребывать в расположении воинской части. А иных, не связанных с ограничением свободы передвижения правоограничений для лиц, давших подписку о невыезде и надлежащем поведении, закон не устанавливает. Получается, что отобрание у военнослужащего обязательства не выезжать из места расположения части будет простым дублированием аналогичного запрета, установленного для него в силу исполнения им своих служебных обязанностей.

Как отмечает И. Л. Петрухин, указанные выше лица пользуются всем комплексом конституционных и отраслевых прав и свобод. Иные ограничительные меры, нередко сопутствующие данной мере пресечения (привлечение отдела кадров, участкового инспектора милиции и др.), не предусмотрены законом и, более того, противозаконны, так как представляют собой

серьёзные и чувствительные ограничения личной свободы граждан¹.

Получается, что подписка о невыезде и надлежащем поведении может быть применена лишь в отношении лиц гражданского персонала Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или на территории (в расположении) воинской части, соединения, военного учреждения.

Личное поручительство по своему содержанию является более строгой и сложной мерой пресечения по сравнению с подпиской о невыезде и надлежащем поведении.

Подозреваемый должен осознавать взаимозависимость с поручителем, так как его поведение после избрания меры пресечения может служить предпосылкой для применения мер ответственности к поручителю, а в отношении самого подозреваемого может быть избрана более строгая мера пресечения. Непременным условием применения личного поручительства является согласие подозреваемого. Если данная мера пресечения избирается командиром воинской части, исполняющим обязанности органа дознания, то последний не может быть поручителем.

Избрание и применение личного поручительства в качестве меры пресечения в условиях Вооружённых Сил Российской Федерации возможно как в отношении военнослужащих (офицеров, прапорщиков, лиц, проходящих военную службу по контракту и по призыву), так и в отношении лиц гражданского персонала.

Если же говорить о наблюдении командования воинской части, то возникает вопрос, вправе ли командир воинской части, осуществляя полномочия органа дознания, избирать данную меру пресечения. Из содержания ст. 104 УПК РФ можно сделать вывод о том, что вышеуказанный участник уголовного судопроизводства может лишь исполнять эту меру пресечения.

Кроме того, механизм реализации

наблюдения командования воинской части чётко не определен, что делает избрание и применение меры пресечения формальным. УПК РФ не устанавливает никаких условий и ограничений, связанных с исполнением наблюдения командования воинской части, отсылая к общевоинским уставам Вооружённых Сил Российской Федерации, утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2011 г. № 1495, которые, так же, как и УПК РФ, конкретных мероприятий, направленных на исполнение рассматриваемой меры пресечения, не содержат.

Спорным является вопрос о необходимости получения согласия подозреваемого (обвиняемого) на избрание в отношении его наблюдения командования воинской части.

Таким образом, правовая регламентация меры пресечения в виде наблюдения командования воинской части нуждается в совершенствовании путём включения в число субъектов, правомочных избирать данную меру пресечения, командира воинской части, исключения необходимости получения согласия подозреваемого (обвиняемого) на избрание в отношении его данной меры пресечения, а также дополнения Устава внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации и Инструкции конкретным перечнем мероприятий ограничительного характера, связанных с исполнением этой меры пресечения.

Анализируя правоприменительную практику и статистику, а также содержание мер пресечения и особенности их реализации в условиях Вооружённых Сил Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что их законодательная регламентация в части избрания и применения командиром воинской части при осуществлении полномочий органа дознания далека от совершенства. Не все меры пресечения, с учётом их правовой сущности, могут быть реализованы командиром воинской части.

В связи с изложенным, принимая во внимание специфику уголовно-процессуальной деятельности командира воинской

¹ Петрухин И. Л. Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе. М.: Наука, 1989. С. 124.

части как органа дознания, целесообразно переработать нормативную правовую базу в части избрания и применения им меры пресечения. Все это будет способствовать обеспечению прав военнослужащих, являющихся участниками уголовного судопроизводства.

Библиография

1. Петрухин, И. Л. Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе / И. Л. Петрухин. — М.: Наука, 1989. — 256 с.

2. Плоткина, Ю. Б. К вопросу о сущности и целях мер пресечения / Ю. Б. Плоткина // Вестн. Моск.

ун-та МВД России. — 2009. — № 7. — С. 192—194.

3. Рябцева, Е. В. Комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Е. В. Рябцева; под науч. ред. Г. И. Загорского. — М.: Проспект, 2016. —

4. Сазонова, И. Г. Реализация командиром воинской части наблюдения командования воинской части: проблемные вопросы / И. Г. Сазонова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2017. — № 1. — С. 87—91.

5. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах избрания военными судами меры пресечения в виде заключения под стражу в контексте обеспечения законности и справедливости принимаемых решений / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 9. — С. 24—28.

On the application of preventive measures by the commander of the military unit in the implementation of the powers of inquiry body

© Sazonova I. G.

applicant of the Department of criminal procedure
Military University

Abstract. The article is devoted to the consideration of problematic issues related to the election and use of the commander of the military unit preventive measures in the exercise of the powers of the body of inquiry. As a result of the study, the author concludes that the current criminal procedure legislation in this part is very controversial. Taking into account the totality of powers presented to the commander of the military unit in the field of criminal justice, not all preventive measures can be implemented. The author of the article sees the expediency of processing of the legal norms regulating the order of election and application by military body of inquiry of measures of restraint.

Keywords: Armed Forces of the Russian Federation; criminal procedure; criminal procedure legislation; commander of military unit; body of inquiry; preventive measures; supervision of command of military unit.

Объекты и субъекты международного судебно-экспертного сотрудничества Российской Федерации по вопросам криминалистического документоведения

© Салганский Н. Е.,

МосУ МВД России им. В. Я. Кикотя, адъюнкт

Аннотация. Предметом настоящей статьи является определение объектов и субъектов международного судебно-экспертного сотрудничества Российской Федерации по вопросам криминалистического документоведения. Автором ставится перед собой такая цель, как формирование теоретического базиса указанного вида деятельности. Установление объектов и субъектов международного сотрудничества в области судебно-экспертной деятельности в целом и криминалистического документоведения в частности должно придать новый импульс научной разработке данной темы, а также позволить пересмотреть существующие взгляды на некоторые моменты интернационального взаимодействия в представленной сфере. В результате применения различных методов научного познания (анализ, синтез, сравнение, индукция, дедукция и проч.) на основе анализа работ виднейших отечественных ученых впервые сформирован перечень конкретных объектов международного судебно-экспертного сотрудничества Российской Федерации по вопросам криминалистического документоведения, а также определен состав субъектов, в чьей компетенции находится урегулирование вопросов в представленной сфере. В дальнейшем результаты проведенного исследования могут и должны быть использованы при нормативно-правовой регламентации деятельности определенных лиц и органов, а также при написании учебных пособий по теории судебной экспертизы.

Ключевые слова: судебная экспертиза, криминалистическое документоведение, международное судебно-экспертное сотрудничество, судебно-экспертная деятельность, Министерство обороны Российской Федерации, ЭКЦ МВД России, объекты, субъекты.

Рассуждая о теоретическом базисе международного судебно-экспертного сотрудничества в целом и международного судебно-экспертного сотрудничества по вопросам криминалистического документоведения в частности, нельзя не заметить существенный пробел, который заключается в том, что до сих пор не определен четкий круг субъектов вышеназванных видов деятельности. Между тем, ответственность за решение широкого спектра задач, стоящих перед правоохранительными органами в настоящее время, следует возложить именно на них, обладающих должным уровнем компетенции и соответствующими полномочиями.

Как показывает практика, выделение субъектов того или иного вида деятельности нередко вызывает дискуссии. Не является исключением и указанная сфера. Наглядной представляется полемика между

В. Б. Стукалиным и Т. В. Аверьяновой, касающаяся определения субъектов судебно-экспертной деятельности. Для нас этот спор важен еще и потому, что субъекты судебно-экспертной деятельности, несомненно, входят в круг субъектов международного судебно-экспертного сотрудничества по вопросам криминалистического документоведения.

Автор монографии «Основы судебной экспертизы» В. Б. Стукалин выделяет таких субъектов судебно-экспертной деятельности, как судебные эксперты, судебно-экспертные учреждения, а также лица и органы, назначающие экспертизу (суд, дознаватель, следователь, прокурор, лицо или орган, в производстве которого находится дело об административном правонарушении)¹. Т. В. Аверьянова же утверждает, что подобное расширительное толкование данного вопроса представляется неверным. По

¹ Стукалин В. Б. Основы судебной экспертизы : учебное пособие. Новосибирск, 2011. С. 50—51.

ее мнению, к субъектам судебно-экспертной деятельности относятся исключительно судебные эксперты и судебно-экспертные учреждения. Что же касается суда и других участников процесса, то они только инициируют производство судебной экспертизы или, например, вызывают эксперта в суд. Другими словами, они никоим образом не участвуют в судебно-экспертной деятельности, а лишь предоставляют правовое основание для ее осуществления¹.

На наш взгляд, в данной ситуации необходимо принимать во внимание саму сущность понятия «субъект», подразумевающую носителя действия, направленного непосредственно на объект. Прямое отношение же к последнему выступает в своем роде квалифицирующим признаком субъектности. Таким образом, следует изначально выделить объекты международного судебно-экспертного сотрудничества по вопросам криминалистического документо-ведения, а лишь затем определить круг его субъектов, установив взаимосвязь первых и вторых.

Для решения этой задачи нами был проанализирован ряд трудов крупнейших отечественных ученых, посвященных данной теме: Г. Г. Омелянюка², С. А. Смирновой³, А. И. Усова⁴, Ш. Н. Хазиева⁵, И. Э. Никитиной⁶ и других, а также проект федерального закона «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». В указанных работах уделяется внимание широкому кругу объектов международного судебно-экспертного сотрудничества, но ни в одной из них не приводятся

исчерпывающий перечень. По этой причине мы и предприняли попытку его синтезировать.

В результате нами был составлен следующий список объектов международного судебно-экспертного сотрудничества по вопросам криминалистического документо-ведения:

- нормативно-правовая регламентация производства судебных документоведческих экспертиз;
- материально-техническое обеспечение производства судебных документоведческих экспертиз;
- информационное обеспечение производства судебных документоведческих экспертиз;
- методическое обеспечение производства судебных документоведческих экспертиз;
- непосредственное производство и использование результатов судебных документоведческих экспертиз;
- подготовка экспертных кадров, квалифицирующихся на производстве судебных документоведческих экспертиз.

Следует заметить, что не обладают полномочиями и компетенцией для решения ряда вопросов, касающихся выделенных объектов, не только эксперты и судебно-экспертные учреждения, но и лица и органы, назначающие производство экспертизы. Так, в соответствии с законодательством Российской Федерации лишь определенные органы и лица могут осуществлять правотворчество, а международные договоры заключаются от имени Рос-

¹ Аверьянова Т. В. Судебная экспертиза : Курс общей теории. М.: Норма, 2009. С. 203.

² Смирнова С. А., Усов А. И., Омелянюк Г. Г., Бебешко Г. И., Король С. Г. Опыт аккредитации судебно-экспертных лабораторий Минюста России на соответствие ИСО/МЭК 17025 // Теория и практика судебной экспертизы. М.: РФЦСЭ, 2011. № 2. С. 40—45.

³ Смирнова С. А. Круглый стол по судебной экспертизе на III Петербургском международном юридическом форуме // Теория и практика судебной экспертизы. 2013. № 3(31). С. 164—169.

⁴ Усов А. И. Современные модели обучения судебных экспертов как основа кадрового

обеспечения судебно-экспертной деятельности в Евразийском экономическом союзе // Теория и практика судебной экспертизы. 2015. № 4 (40). С. 23—24.

⁵ Хазиев Ш. Н. Актуальные проблемы международного судебно-экспертного сотрудничества // Теория и практика судебной экспертизы. 2016. № 3 (43). С. 116—124; Хазиев Ш. Н. Теоретические основы и организация международного сотрудничества в области судебно-экспертной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

⁶ Никитина И. Э. Европейское сотрудничество в сфере судебно-экспертной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

сийской Федерации, Правительства Российской Федерации и от имени федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных организаций¹. При назначении экспертиз иностранным экспертам посредническую функцию выполняет Национальное центральное бюро Интерпола МВД России. Использование результатов экспертиз, допрос эксперта и оценка экспертного заключения осуществляется лицами и органами, назначившими экспертизу. Подготовка же экспертных кадров относится к компетенции образовательных организаций.

Анализ вышеперечисленных позиций ведет нас к тому, что субъектами международного судебно-экспертного сотрудничества по вопросам криминалистического документоведения необходимо признать две группы лиц и органов:

1. Обеспечивающие субъекты:

— российские и иностранные органы и лица, уполномоченные осуществлять правотворчество (Российская Федерация, Правительство Российской Федерации, МВД России, Минобороны России);

— российские и иностранные органы и лица, уполномоченные назначать судебную экспертизу (суд, судья, следователь, дознаватель и проч.);

— российские и иностранные органы, осуществляющие посредничество при производстве судебной экспертизы (Национальное центральное бюро Интерпола МВД России и проч.);

— государственные и негосударственные российские и иностранные, а также международные судебно-экспертные учреждения и объединения экспертов (ЭКЦ МВД России, экспертно-криминалистические учреждения Минобороны России, Национальное бюро экспертиз Республики Армения, Центр судебной экспертизы Министерства юстиции Республики Казахстан, Европейская сеть судебно-экспертных учреждений, Общество судебно-экспертного исследования письма и проч.);

— российские, международные и иностранные образовательные организации, осуществляющие подготовку квалифицирующихся на производстве документоведческих экспертиз экспертных кадров (Московский университет МВД России, Международная академия судебно-экспертных наук и проч.);

— российские и иностранные научные работники, осуществляющие свою деятельность в сфере криминалистического документоведения;

— российские, международные и иностранные компании, разрабатывающие и изготавливающие технические средства обеспечения криминалистического документоведения (ООО «Криминалистическая техника», ООО «А-Тек», «KAISER Fototechnik» и проч.);

2. Исполняющие субъекты:

— эксперты органов исполнительной власти Российской Федерации (МВД России, Минюста России, ФСБ России, СК России и проч.), а также российские негосударственные эксперты;

— иностранные государственные и негосударственные эксперты;

— эксперты международных судебно-экспертных организаций.

Следует признать, что обеспечивающие субъекты участвуют в международном судебно-экспертном сотрудничестве по вопросам криминалистического документоведения, равно как и исполняющие, однако выполняют функции иного характера в соответствии с названием выделенных нами групп. Первые призваны создать условия и возможности для того, чтобы вторые могли осуществлять производство экспертиз, удовлетворяющих конкретным требованиям, предоставлять теоретическое, правовое, организационное, научно-техническое и научно-методическое, а также учебно-методическое и материально-техническое обеспечение. Наличие вторых в системе субъектов данного вида сотрудничества подразумевается под его

¹ Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

названием — «судебно-экспертное» — и не вызывает вопросов. Существование же первых в этом списке не всегда очевидно, ввиду их косвенного отношения к непосредственному производству экспертиз. Данный факт проявляется в отсутствии даже упоминания о некоторых субъектах из этой группы в части работ вышеперечисленных авторов. Однако обеспечивающие субъекты играют важнейшую роль в международном судебно-экспертном сотрудничестве по вопросам криминалистического документообращения. На них лежит нормативно-правовая регламентация производства экспертиз, материально-техническое, информационное, методическое обеспечение производства судебных экспертиз, подготовка экспертных кадров и использование результатов судебных экспертиз. Именно поэтому необходимо выделять в том числе обеспечивающих субъектов, уделять внимание организации их деятельности при взаимодействии с исполняющими.

В заключение стоит сказать о практической значимости установления объектов и субъектов международного судебно-экспертного сотрудничества Российской Федерации по вопросам криминалистического документообращения. На наш взгляд, она заключается в возможности адресовать конкретные задачи определенному кругу лиц и органов, в том числе путем их изложения в нормативно-правовых актах (а в них соответствующая сфера по-прежнему нуждается). На сегодняшний день Российской Федерацией заключено значительное число международных договоров, регламентирующих различные аспекты судебно-экспертной деятельности (и криминалистического документообращения, в частности), но до сих пор не детализирован порядок исполнения указанных соглашений. Между тем, урегулирование данного вопроса имеет особое значение для документообращения экспертиз, при выполнении которых эксперты наиболее часто сталкиваются с необходимостью обратиться за помощью к

зарубежным коллегам. Такое положение дел объясняется тем, что на сегодняшний день в Российской Федерации нет методик проведения почерковедческих экспертиз, где объектами выступают рукописные тексты и краткие записи, выполненные на иностранном языке, а также автороведческих экспертиз, где объекты представляют собой иностранную письменную речь, зафиксированную на материальном носителе. При выполнении же технико-криминалистической экспертизы документов, изготовленных за рубежом, эксперты нередко сталкиваются с проблемой определения защитного комплекса ввиду отсутствия его описания в официальных источниках или отсутствия образцов для сравнительного исследования.

Определение объектов и субъектов международного судебно-экспертного сотрудничества по вопросам криминалистического сотрудничества призвано рационализировать его организацию и повысить ее эффективность.

Библиография

1. Аверьянова, Т. В. Судебная экспертиза : Курс общей теории / Т. В. Аверьянова. — М.: Норма, 2009. — 480 с.
2. Никитина, И. Э. Европейское сотрудничество в сфере судебно-экспертной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук / И. Э. Никитина. — М., 2011. — 202 с.
3. Смирнова, С. А. Круглый стол по судебной экспертизе на III Петербургском международном юридическом форуме / С. А. Смирнова // Теория и практика судебной экспертизы. — 2013. — № 3(31). — С. 164—169.
4. Смирнова, С. А. Опыт аккредитации судебно-экспертных лабораторий Минюста России на соответствие ИСО/МЭК 17025 / С. А. Смирнова, А. И. Усов, Г. Г. Омелянюк, Г. И. Бебешко, С. Г. Король // Теория и практика судебной экспертизы. — М.: РФЦСЭ, 2011. — № 2.
5. Стукалин, В. Б. Основы судебной экспертизы : учебное пособие / В. Б. Стукалин. — Новосибирск, 2011. — 246 с.
6. Усов, А. И. Современные модели обучения судебных экспертов как основа кадрового обеспечения судебно-экспертной деятельности в Евразийском экономическом союзе / А. И. Усов // Теория и практика судебной экспертизы. — 2015. — № 4 (40). — С. 23—24.
7. Хазиев, Ш. Н. Актуальные проблемы международного судебно-экспертного

сотрудничества / Ш. Н. Хазиев // Теория и практика судебной экспертизы. — 2016. — №3 (43). — С. 116—124.

8. Хазиев, Ш. Н. Теоретические основы и организация международного сотрудничества в

области судебно-экспертной деятельности : дис. ... доктора юр. наук / Ш. Н. Хазиев. — М., 2016. — 462 с.

Objects and subjects of international forensic cooperation of the Russian Federation on forensic documentation

© Salgansky N. E.,

MosU MVD of Russia named after V. J. Kikot, adjunct

Abstract. The subject of this article is the definition of objects and subjects of international forensic cooperation of the Russian Federation on the issues of forensic documentation. The author sets such a goal as the formation of the theoretical basis of this type of activity. The establishment of objects and subjects of international cooperation in the field of forensic activities in General and forensic documentation in particular should give a new impetus to the scientific development of this topic, as well as allow to revise existing views on some aspects of international cooperation in this area. Because of the application of various methods of scientific knowledge (analysis, synthesis, comparison, induction, deduction, etc.) Because of analysis of works of prominent Russian scientists first generated a list of specific objects of international forensic cooperation of the Russian Federation on the issues of forensic documentation and identified the entities in whose jurisdiction is the settlement of issues in the field. In the future, the results of the study can and should be used in the regulatory regulation of the activities of certain persons and bodies, as well as in the writing of textbooks on the theory of forensic examination.

Keywords: forensic examination, forensic documentation, international forensic cooperation, forensic activity, Ministry of defence of the Russian Federation, Forensic center of the Russian Federation, objects, subjects.

Уголовное право и криминология

Применение ст. 159.3 УК РФ (мошенничество с использованием платежных карт): вопросы теории и практики

© Батюкова В. Е.,

кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии Института государства и права РАН,

Аннотация: автором рассматривается практика применения нормы, предусмотренной ст.159.3 УК РФ. Анализируется судебная статистика. Приводятся примеры судебной практики. Дается характеристика некоторым признакам состава анализируемого преступления. Вносится предложение

Ключевые слова: мошенничество, электронные средства платежа, электронное денежное средство, банковская карта, судебная статистика

В ноябре 2012 года отдельные виды мошенничества были криминализованы в качестве самостоятельных преступлений, в том числе, была введена статья 159.3 Уголовного кодекса Российской Федерации «Мошенничество с использованием платёжных карт» (далее – УК РФ). Законодатель объяснял данные изменения «развитием в стране экономических отношений, модернизацией банковского сектора, развитием отрасли страхования, инвестиционной деятельности, информационных и промышленных технологий и предоставлением новых

видов услуг, которые неизбежно порождают новые схемы, способы хищения чужого имущества или приобретения права на чужое имущество»¹. Согласно статистическим данным Центрального Банка РФ на 1 января 2012 года количество платёжных карт, эмитированных кредитными организациями, составляло 239 млн. банковских карт. По состоянию на 1 января 2019 года их количество составило 272 604 млн. банковских карт, то есть в 1,5 раза больше, чем в 2012 г.

Таблица 1

Операции, совершенные на территории России и за ее пределами, с использованием расчетных и кредитных карт²

Год	Всего выпущено карт за отчетный период млн. ед.	К-во карт, с использованием, которых совершены операции, млн. ед.	Объем операций млрд. руб.
2018	269,6	32173,2	74955,0
2017	269,2	157,8	23915,4
2016	253,2	139,3	17818,7
2015	242,9	129,9	13085,1
2014	227,0	122,2	10087,8
2013	216,9	113,6	7724,1
2012	239,0	178,6	5931,9

¹ П. 5 ст. 1 Федерального закона от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² https://www.cbr.ru/statistics/psrf/sheet014_1/ [Дата обращения 12.07.2019]

Центр мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере (ФинЦЕРТ) Банка России в своём Обзоре о несанкционированных переводах денежных средств за 2018 г. также отмечает рост объёма всех операций с использованием платёжных карт. По их данным, объём всех несанкционированных операций, совершенных с использованием платёжных карт, эмитированных на территории Российской Федерации, в 2018 г. составил 1384,7 млн руб., что на 44 % больше аналогичного показателя за 2017 г. (961,3 млн руб.). Количество таких операций за отчетный период в 2018 г. составило 416 933 единицы, что больше на 31,4 % аналогичного показателя за 2017 г. (317 178)¹.

Большинство несанкционированных переводов осуществляются посредством CNP-транзакций, т.е. операций в сети «Интернет» и устройств мобильной связи с использованием реквизитов платёжных карт без предъявления их материального носителя, оставшуюся долю делят между собой операции в организациях торговли и услуг и операции с использованием банкоматов и платёжных

терминалов. Что касается распределения несанкционированных переводов денежных средств по территории Российской Федерации, то лидерами по их количеству и объёму являются Москва и Московская область (так, в Москве за 2017 г. было осуществлено 85 819 несанкционированных операций на общую сумму 325 539,5 руб.), а также Центральный, Приволжский, Северо-Западный и Сибирский федеральные округа Российской Федерации.

Необходимо отметить, что большая часть хищений со счетов физических лиц совершается через получение мошенниками несанкционированного прямого доступа к электронным средствам платежа либо побуждение владельцев средств самостоятельно совершить перевод в пользу мошенников путем обмана или злоупотребления доверием (с использованием методов социальной инженерии).

Анализируя статистические данные Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации, можно определить динамику этого преступления.

Таблица 2

Число осужденных лиц по ст.159.3 УК РФ

Мошенничество с использованием электронных средств платежа	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Мошенничество с использованием электронных средств платежа (ч. 1)	34	33	26	22	19	95
Мошенничество, совершенное группой лиц по предварительному сговору, а равно с причинением значительного ущерба гражданину (ч.2)	62	88	109	55	45	134
Мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере (ч.3)	6	10	14	5	9	3
Мошенничество, совершенные организованной группой либо в особо крупном размере (ч.4)	1	1	5	2	6	7

Заметна тенденция снижения числа осуждённых за мошенничество с использованием электронных средств платежа: наблюдается снижение количества осуждённых приблизительно на одну треть за каждый год в период с 2014 по 2016. При

этом следует учитывать, что действия виновных лиц, которые осуществляют несанкционированные переводы денежных средств и проводят другие незаконные деяния с платёжными картами, в зависимости от обстоятельств конкретного дела могут по-разному квалифицироваться: например,

¹ Обзор о несанкционированных переводах денежных средств // <https://>

aftershock.news/?q=node/742432&full

[Дата обращения 12.07.2019]

как кража (ст. 158 УК РФ), мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию (ст. 158.1), мошенничество (ст. 159), мошенничество в сфере кредитования (ст. 159.1), мошенничество с использованием электронных средств платежа (ст. 159.3), мошенничество в сфере компьютерной информации (ст. 159.6), неправомерный оборот средств платежей (ст. 187), неправомерный доступ к компьютерной информации (ст. 272 УК РФ). Кроме того, на некоторые деяния уголовная ответственность не распространяется (например, за незаконное использование реквизитов платёжных карт, что, однако, является основным способом совершения несанкционированных переводов денежных средств, как мы заметили ранее).

При этом необходимо понимать, что при составлении отчётов о состоянии судимости в Российской Федерации за хищения и незаконные деяния с использованием электронных средств платежа учитываются сведения не только при формировании сводных данных о числе осуждённых по ст. 159.3 УК РФ, а также находят свое отражение и учитываются в других статьях УК РФ, соответственно, на наш взгляд, невозможно полно и объективно отразить все вышеуказанные деяния в судебной статистике.

Кроме этого, мошенничество с использованием электронных средств платежа характеризуется высокой степенью латентности, так по данным некоторых исследователей этот показатель достигает 10—15 % от общего количества зарегистрированных преступлений этого вида¹. Особенность субъекта этого преступления характеризуется тем, что помимо общих для всех мошенничеств психологических знаний, приёмов и навыков (т.к. в данном случае, как и других составах мошенничества, необходимо совершить обман) обладают специальными знаниями в различных областях науки и техники (знания о различных технических устройствах, используемых для получения

конфиденциальной информации держателя платёжной карты и/или для изготовления поддельных карт, навыки выведывания и перехвата информации в интернете.

В рамках рассмотрения признаков состава этого преступления одним из ключевых моментов является понятие «платёжная карта». Платёжную карту определяют как инструмент, обеспечивающий платёжно-расчётное взаимодействие и предоставляющий владельцу доступ к банковскому счёту. Сама карта — ещё не денежные средства, она выступает своеобразным ключом, который открывает путь к счёту в банке, на котором как раз и находятся денежные средства. Платёжная карта — это инструмент (средство), с помощью которого держатель карты получает возможность безналичным путём рассчитаться за товары, работы, услуги, а также получить наличные деньги или осуществить другие операции в российской и иностранной валюте².

Платёжные карты во всём мире, в том числе и в России, стали обычным и повсеместно распространённым атрибутом нашей жизни. Выделяются такие причины их популярности, как: а) удобство и простота использования (вместо наличных денежных средств нужно иметь с собой только саму карточку); б) отсутствие ограничений по времени, месту, расстоянию — возможность оплаты различных товаров, работ, услуг в любое время (например, вне зависимости от часов работы банка) как непосредственно в организации, где производится расчёт, так и не выходя из дома при помощи интернет-банкинга (система дистанционного банковского обслуживания, позволяющая осуществлять платежи с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»), а также возможность осуществлять платежи, переводы или другие операции почти во всех государствах мира; в) возможность отслеживания операций, что затрудняет использование платёжных карт для оплаты нелегальных товаров, работ,

¹ Антонов И. О., Шалимов А. Н. Способы мошенничества с использованием платёжных карт как элемент криминалистической характеристики данного вида преступлений // Ученые записки Казанского университета. 2013. С. 196—201.

² Кирилловых А. А., Овсяков Д. А. Электронные средства платежа: проблемы гражданско-правовой природы и уголовно-правовой охраны // Право и экономика. 2019. № 1. С. 62—70.

услуг; г) возможность получения отчётности (например, выписки из банка о произведённых операциях или история платежей (транзакций) в интернет-банкинге).

Помимо общих существуют и другие причины активного использования карт различными категориями лиц: так, работодатель, который выплачивает работникам заработную плату по платёжным картам, экономит на инкассации, отчётности и кассирах. Для потребителей безналичные расчёты приносят ещё одно преимущество в виде кэшбэка, т.е. возврата на счёт платёжной карты процентов от суммы покупки. Кэшбэк может быть выражен непосредственно в денежной форме, а может быть возвращён определёнными бонусами либо в виде пополнения баланса мобильного телефона. Так, например, «Спасибо от Сбербанка» предполагает возвращение 0,5 % средств, потраченных с помощью безналичного расчёта картой Сбербанка, в качестве бонусов, которые потом переводятся в рубли и могут быть использованы при следующей покупке (1 бонус = 1 руб.).

Определившись с понятием и причинами активного использования платёжных карт, перейдём к рассмотрению их видов. В силу бланкетности диспозиции ст. 159.3 УК РФ необходимо обращение к Положению об эмиссии платёжных карт и об операциях, совершаемых с их использованием, утверждённому Банком России 24 декабря 2004 года № 266-П¹. В соответствии с п. 1.5, 1.6 данного Положения существуют три вида организаций, осуществляющих эмиссию различных платёжных карт:

1) кредитная организация — осуществляет эмиссию расчётных (дебетовых) карт, кредитных карт и предоплаченных карт для физических лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

2) расчётная небанковская кредитная организация — эмиссия расчётных (дебетовых) карт для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, предоплачен-

ных карт — для физических лиц, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

3) платёжная небанковская кредитная организация выпускает предоплаченные карты для физических лиц, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Отсюда выделяются следующие виды карт: расчётные (дебетовые) карты, кредитные карты и предоплаченные карты. Операции по карте осуществляет держатель карты, то есть лицо, на имя которого она выпущена, субъект права пользования картой. Собственником карты является банк-эмитент, который выпустил карту, а её владельцем — лицо, в чьём владении в данный момент находится карта. Перечисленные карты объединяет то, что они являются электронным средством платежа и используются для совершения операций. Определимся с различиями между ними. Так, расчётная или дебетовая карта используется для совершения операций её держателем в пределах расходного лимита, которым является сумма денежных средств клиента, находящихся на его банковском счёте, и (или) кредита, предоставляемого кредитной организацией-эмитентом клиенту при недостаточности или отсутствии на банковском счёте денежных средств (так называемый овердрафт). Кредитная карта также используется для совершения её держателем операций, но за счёт денежных средств, предоставленных кредитной организацией-эмитентом клиенту в пределах расходного лимита согласно условиям кредитного договора. Предоплаченная же карта используется для осуществления перевода электронных денежных средств, возврата остатка электронных денежных средств в пределах суммы предварительно предоставленных держателем денежных средств кредитной организации-эмитенту в соответствии с Федеральным законом № 161-ФЗ от 27 июня 2011 г. «О национальной платёжной системе»².

Некоторые авторы придерживаются мнения о том, что все перечисленные карты

¹ Положение об эмиссии платёжных карт и об операциях, совершаемых с их использованием (утв. Банком России 24 декабря 2004 г. № 266-П).

² Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе».

— расчётные (дебетовые), кредитные и предоплаченные — могут выступать в качестве предмета мошенничества с использованием платёжных карт. Однако указанная позиция не представляется правильной, так как целью преступника является не завладение платёжной картой как таковой, ведь она сама по себе не представляет для него какой-либо ценности, а именно завладение чужим имуществом — денежными средствами, находящимися на счету карты, выступающей в данном случае как средство, своеобразный инструмент, при помощи которого лицо получает доступ непосредственно к деньгам. Спорной представляется также позиция, согласно которой предметом рассматриваемого преступления являются не денежные средства, а имущественные права в виде определённой информации (сведений), хранящейся на пластиковой карте, об объёме принадлежащего лицу имущества или услуг имущественного характера¹. Лицо, совершающее мошенничество с использованием платёжных карт, и других электронных средств платежа, посягает не на информацию об имуществе другого лица и не стремится стать законным обладателем его имущественных прав, а похищает чужое имущество, о чём прямо указывается в ст. 159.3 УК РФ. Таким образом, предметом мошенничества с использованием электронных средств платежа является чужое имущество в виде денежных средств, а платёжные карты — расчётные (дебетовые), кредитные и предоплаченные — могут выступать средством (инструментом) совершения преступления, предусмотренного ст. 159.3 УК РФ.

В этой связи очень подробно предмет мошенничества с использованием электронных средств платежа анализируется П. С. Яни². По его мнению, и с ним следует согласиться, что для уголовно-правовой материи

электронные денежные средства являются разновидностью безналичных.

Объективная сторона мошенничества с использованием электронных средств платежа состоит в хищении чужого имущества (не включая права на чужое имущество, как в общем составе мошенничества), совершённого с использованием электронных средств платежа. Важным является рассмотрение способа совершения этого вида мошенничества. Способ определяется как совокупность используемых при его совершении приёмов и методов, последовательность совершаемых преступных действий, применения средств воздействия на предмет посягательства. В случае мошенничества с использованием электронных средств платежа способом совершения преступления являлся обман. В соответствии с п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» обман как способ совершения хищения или приобретения права на чужое имущество может состоять в следующих деяниях:

а) сознательное сообщение (представление) заведомо ложных, не соответствующих действительности сведений;

б) умолчание об истинных фактах;

в) умышленные действия (например, предоставление фальсифицированного товара или иного предмета сделки, использование различных обманных приёмов при расчётах за товары или услуги или при игре в азартные игры, в имитации кассовых расчётов и т.д.), направленные на введение владельца имущества или иного лица в заблуждение³.

При мошенничестве с использованием электронных средств платежа в заблуждение вводится уполномоченный работник кредитной, торговой или иной организации,

¹ Шульга А. В. Хищения с использованием банковских платёжных карт: вопросы квалификации [Электронный ресурс] // URL: <http://www.justice-maker.ru/view-article.php?id=21&art=6424> (дата обращения 15.06.2019)

² Яни П. С. Мошенничество с использованием электронных средств платежа // Законность. 2019. № 4. С. 30—35; № 5. С. 25—28; № 6. С. 39—43.

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате».

а законный владелец имущества — денежных средств, находящихся на счёте кредитной, расчётной или иной платёжной карты — в процессе обмана не участвует. В чём же заключается обман при совершении преступления, предусмотренного ст. 159.3 УК РФ? Согласно п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 48 обман осуществляется двумя способами: а) сообщение уполномоченному работнику кредитной, торговой или иной организации заведомо ложных сведений о принадлежности лицу такой карты на законных основаниях; б) умолчание о незаконном владении платёжной картой. Первый способ используется достаточно редко, в большинстве случаев применяется второй. В данной редакции ст. 159.3 УК РФ законодатель отошёл от классического понимания направленности обмана на потерпевшего — обманывается уполномоченный работник кредитной, торговой или иной организации, т.е. лицо, присутствующее при совершении преступления, но не являющееся субъектом, которому принадлежат денежные средства на банковском счёте, доступ к которому обеспечивает платёжная карта. Такая позиция вызвала дискуссии как в юридической литературе, так и в правоприменительной практике, в результате которых сложилось две основных теории: сторонники первой считают¹, что так как у уполномоченного сотрудника организации отсутствует обязанность устанавливать личность лица, предъявляющего карту для оплаты, и у этого лица также нет обязанности предъявлять документ, удостоверяющий личность, то умолчание о своей личности по сути не является обманом уполномоченного сотрудника, к

тому же обман направлен не на потерпевшего, следовательно, способ изъятия имущества (чужих денежных средств) для него будет тайный, а значит, такое деяние нельзя признавать мошенничеством².

Вторая теория состоит в том, что само по себе предоставление для оплаты поддельной или принадлежащей другому лицу платёжной карты и умолчание предъявителя о своей личности и незаконном использовании карты следует квалифицировать как мошенничество с использованием платёжных карт, которое совершается с помощью обмана в пассивной форме³. Некоторые авторы, позиционируя свое исследование как проблемы квалификации, вообще умалчивают об этом, смешивая ее с проблемами расследования⁴.

Анализ материалов уголовных дел позволил заключить, что судами такая позиция находит отражение в приговорах. Например, Приволжский районный суд города Казани Республики Татарстан 7 декабря 2018 г. рассмотрел уголовное дело № 1-682/2018 в отношении Никитина С. В., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренных ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 159.3 УК РФ. С.В. Никитин, находясь у входа в магазин обнаружил платёжную карту на имя К., которую оставил себе с целью хищения денежных средств со счёта указанной платёжной карты путем обмана уполномоченных работников торговых организаций и пытался похитить денежные средства, однако довести до конца свой преступный умысел не смог по независящим от него обстоятельствам, при следующих обстоятельствах.

Никитин С. В., находясь в помещении магазина действуя умышленно, из корыстных побуждений преследуя прямой умысел,

¹ Боровых Л. В., Корепанова Е. А. Направленность обмана в составе мошенничества с использованием платёжных карт // Вестник Пермского университета. 2016. № 1 (31).

² Боровых Л. В., Корепанова Л. А. Проблема квалификации хищения с использованием банковских карт // Российский юридический журнал. 2014. № 2.

³ См., например: Архипов А. В. Ответственность за хищение безналичных и электронных денежных средств: новеллы законодательства // Уголовное право. 2018. № 3. С. 4—9; Яни П. С. Мошенничество с использованием электронных средств платежа //

Законность. 2019. № 4. С. 30—35; № 5. С. 25—28; № 6. С. 39—43; Упоров И. В. Особенности объективной стороны мошенничества, связанного с банковскими картами. // Тенденции и перспективы развития социотехнической среды. М., 2017. С. 102—106.

⁴ Макаров А. В., Алешкова В. А. Особенности и проблемы квалификации мошенничества, совершенного с использованием электронных средств платежа // Российский судья. 2019. № 5. С. 24—29.

направленный на хищение денежных средств со счета платежной карты, заведомо зная, что указанная банковская карта принадлежит другому лицу, путем умолчания о принадлежности указанной платежной карты К, обманул уполномоченного работника вышеуказанной торговой организации и оплатил приобретение товаров, тем самым похитив со счета платежной карты денежные средства, принадлежащие К. Далее в продолжение своего преступного умысла, в этот же день Никитин С. В. еще трижды расплачивался в различных магазинах банковской картой, принадлежащей К., пока последний ее не заблокировал.

Действия С. В. Никитина суд квалифицирует по ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 159.3 УК РФ как покушение на мошенничество с использованием электронных средств платежа, то есть умышленные действия лица, непосредственно направленные на совершение преступления, если при этом преступление не было доведено до конца по не зависящим от этого лица обстоятельствам. В данном приговоре указано, что обман направлен непосредственно на уполномоченного работника вышеуказанной торговой организации¹.

Другой пример. 17 декабря 2018 г. Воткинский районный суд Удмуртской Республики рассмотрел уголовное дело № 1-402/2018 в отношении Дерюшева И. Р., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ.

21 сентября 2018 г. в ночное время Дерюшев И. Р., находясь в салоне автомобиля такси, увидел лежащий на полу сотовый телефон марки «NOKIA 105» оператора сотовой связи «Билайн», принадлежащий П., подняв который, Дерюшев И. Р. обнаружил, что к абонентскому номеру подключена услуга «Мобильный банк» к банковской карте, открытой на имя П. в публичном акционерном обществе (ПАО) Сбербанк. В это время у Дерюшева И. Р. возник преступный корыстный умысел, направленный на тайное хищение чужого имущества — денежных средств в сумме 39 104 руб. 24 коп, принадлежащих П.

Реализуя свой преступный умысел, Дерюшев И. Р. убедившись, что за его преступными действиями никто не наблюдает и не сможет помешать ему совершить преступление, используя вышеуказанный сотовый телефон марки «NOKIA 105» путем проведения банковских операций, используя услугу «Мобильный банк», перевел денежные средства в сумме 3 000 руб., принадлежащие П., на банковский счет, открытый на его имя в дополнительном офисе ПАО Сбербанк. В дальнейшем виновный еще трижды переводил денежные средства на 5 000 руб., 8 000 руб. и 8 000 руб. Последнюю операцию провести не смог, т.к. абонентский номер оказался заблокированным².

Рассмотрение теоретических и правовых аспектов судебной практики свидетельствует, что правоприменители до настоящего времени испытывают значительные трудности в квалификации преступлений, предусмотренных ст. 159.3 и п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ, что существенно влияет на качество расследования и квалификации этих деяний. В связи с этим представляется целесообразным принять дополнение к Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № 48 с разъяснениями о вопросах квалификации и отграничении смежных составов преступлений, с учетом высказанных автором суждений.

Библиография

1. Архипов, А. В. Ответственность за хищение безналичных и электронных денежных средств: новеллы законодательства / А. В. Архипов // Уголовное право. — 2018. — № 3. — С. 4—9.
2. Боровых, Л. В. Направленность обмана в составе мошенничества с использованием платежных карт / Л. В. Боровых, Л. А. Корепанова // Вестник Пермского университета. — 2016. — № 1 (31).
3. Боровых Л. В. Проблема квалификации хищения с использованием банковских карт / Л. В. Боровых, Л. А. Корепанова // Российский юридический журнал. — 2014. — № 2.
4. Кирилловых, А. А. Электронные средства платежа: проблемы гражданско-правовой природы и уголовно-правовой охраны / А. А. Кирилловых, Д. А. Овсюков // Право и экономика. — 2019. — № 1. — С. 62—70.

¹ <https://bsr.sudrf.ru> // уголовное дело № 1-682/2018 [Дата доступа 15.07.2019]

² <https://bsr.sudrf.ru> // уголовное дело № 1-402/2018 [Дата доступа 15.07.2019]

5. Макаров, А. В. Особенности и проблемы квалификации мошенничества, совершенного с использованием электронных средств платежа / А. В. Макаров, В. А. Алешкова // Российский судья. — 2019. — № 5. — С. 24—29.

6. Упоров, И. В. Особенности объективной стороны мошенничества, связанного с банковскими картами. // Тенденции и перспективы развития социотехнической среды. — М., 2017.

7. Шульга, А. В. Хищения с использованием банковских платёжных карт: вопросы квалификации [Электронный ресурс] / А. В. Шульга // URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=21&art=6424> (дата обращения 15.06.2019)

8. Яни, П. С. Мошенничество с использованием электронных средств платежа / П. С. Яни // Законность. — 2019. — № 4. — С. 30—35; № 5. — С. 25—28; № 6. — С. 39—43.

On some problems of the application of Article 159.3 of the Criminal Code

© **Batyukova V. E.**,

associate Professor, Department of legal regulation of economic activity, Financial University under the Government of the Russian Federation", k. yu. n., associate Professor

Annotation: the author considers the practice of applying the norm, provided for by Article 159.3 of the Criminal Code of the Russian Federation. Judicial statistics are analyzed. Examples of judicial practice are given. The characteristic of some features of the analyzed crime is given.

Keywords: fraud, electronic means of payment, electronic money, bank card, judicial statistics

Предупреждение экономической преступности: теория и практика

© Николаева Ю. В.

доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник ИГП РАН

Аннотация. В статье исследовано уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, соответствующие постановления Пленума Верховного Суда СССР, РСФСР, РФ, судебная статистика по проблемам предупреждения экономической преступности, сформулированы выводы и предложения.

Ключевые слова. Преступность, экономическая преступность, задачи уголовного законодательства, задачи уголовно-процессуального законодательства, предупреждение, органы дознания и предварительного следствия, прокуратура, частное определение (постановление) суда.

Предупреждение преступности, в том числе и экономической, воспринимается наукой и практикой как одно из приоритетных направлений и закрепляется в различных нормативных правовых актах. Здесь уместно вспомнить Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 (в п. 44 Стратегии фиксируется задача совершенствования правового регулирования предупреждения преступности); Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и др. Не обошли стороной этот вопрос и известные политики. Бизнес-омбудсмен России Борис Титов предлагает создать в России отдельную спецслужбу для расследования экономических преступлений. По его мнению, это позволит снизить давление со стороны госорганов на легальный бизнес и вывести с рынка участников теневой экономики. «Сейчас ищут под фонарем. То есть в поле зрения силовиков попадают в принципе лояльные государству компании, те кто платит налоги и т.д. А нужно наоборот, чтобы органы теневой сектор сокращали, а не кошмарили предпринимателей, работающих «в белую». Причина, прежде всего, — слабый профессионализм силовиков в экономических сферах. Поэтому считаю необходимым в ближайшем будущем создавать отдельную

спецслужбу для расследования экономических преступлений по аналогии Финансовой гвардии в Италии», — сказал Титов. Он напомнил, что такой принцип уже введен в Казахстане, в результате чего в стране удалось сократить число уголовных дел по экономическим статьям в четыре раза, также выросло число выявленных преступлений в теневом секторе экономики¹.

Предложение достаточно интересное и заслуживающее внимание. Но, как известно, организационным вопросам предупреждения любых преступлений, в том числе и экономических, должна предшествовать серьезная правовая работа. Общественные отношения в сфере экономики охраняются различными отраслями права, самым репрессивным из которых является уголовное. И здесь представляется важным понять отношение законодателя к экономической сфере, является ли она самостоятельным объектом уголовно-правовой охраны. Ответ на поставленный вопрос можно найти через понимание задач, которые стоят перед УК РФ. Задачи любого вида государственной деятельности являются важнейшей правовой категорией, которая обуславливает полномочия и правовое положение субъектов деятельности, ее принципы, а также средства и способы успешного решения этих задач. Существенно также то, что именно задачи обуславливают необходимость дальнейшего совершенствования российских законов,

¹ <https://tass.ru/ekonomika/4862565>. Дата обращения 24.07.2019

внесения в них соответствующих изменений и дополнений¹.

Обратившись к ч. 1 ст. 2 УК РФ, видно, что объектами уголовно-правовой охраны выступают: права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественная безопасность, окружающая среда, конституционный строй Российской Федерации, мир и безопасность человечества. Охрана экономических отношений законодательного закрепления в данной статье не имеет и, с формальной точки зрения, не является задачей УК РФ в действующей редакции.

Обратившись к советскому уголовному закону, мы видим совершенно иной подход, где к числу объектов охраны в соответствии со ст. 1 УК РСФСР были отнесены: общественный строй СССР, его политическая и экономическая системы, личность, права и свободы граждан, все формы собственности и весь социалистический правопорядок. Не останавливаясь на приоритетах охраны, заметим, что советское законодательство, помимо всех форм собственности, выделяло экономическую систему государства в качестве самостоятельного объекта уголовно-правовой охраны.

Не углубляясь в научную дискуссию о соотношении понятий «собственность» и «экономика», приведем лишь один тезис, поддерживаемый нами. «Трудности, — замечает А. П. Кузнецов, — заключаются в том, что почти все экономические преступления причиняют вред и отношениям собственности. И в то же время преступления

против собственности, совершаемые в сфере производства, предпринимательской деятельности, торговли, оказания иных услуг, одновременно нарушают и нормальный уклад экономических отношений. Но, с другой стороны, значительная часть преступлений против собственности совершается вне сферы экономических отношений, а грабежи, разбои — в подавляющем большинстве»².

Формулируя подобным образом задачи УК РСФСР, законодатель задавал определенный вектор формирования уголовной политики, направленной на достижение поставленных задач. Законодательное закрепление механизма реализации задач находило отражение в различных статьях УК РСФСР. Так, формулируя понятие преступления, в ст. 7 УК РСФСР законодатель называет те общественные отношения, которым причиняется вред либо создается угроза его причинения в результате преступления и которые ставятся под охрану уголовного закона. В числе названных общественных отношений мы видим и экономическую систему СССР, а Особенная часть УК РСФСР включала самостоятельную главу «Хозяйственные преступления».

Как известно, наиболее тесные связи в сфере охраны экономических отношений существуют у административной и уголовной ответственности. Учитывая сказанное, соотнесем задачи, сформулированные в КоАП РФ и УК РФ и представим их, для удобства восприятия, в виде таблицы:

Статья 1.2. Задачи законодательства об административных правонарушениях	Статья 2. Задачи Уголовного кодекса Российской Федерации
Задачами законодательства об административных правонарушениях являются: 1. защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан 2. защита санитарно-эпидемиологического благополучия населения 3. защита общественной нравственности 4. охрана окружающей среды	Задачами Кодекса являются: 1. охрана прав и свобод человека и гражданина 2. охрана собственности, 3. охрана общественного порядка и общественной безопасности, 4. охрана окружающей среды 5. охрана конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств

¹ Жажицкий В. И. Нужны ли уголовному процессу задачи? // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 22—26.

² Кузнецов А. П. Преступления в сфере экономической деятельности (понятие, место, классификация) // Следователь. 1999. № 4. С. 5 (Цит.

по: Петросян О. Ш. К вопросу о понятии экономической преступности: концептуально-методологическое исследование // Российский следователь. 2010. № 21. С. 16—20).

<p>5. охрана установленного порядка осуществления государственной власти 6. охрана общественного порядка и общественной безопасности 7. охрана собственности 8. защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений 9. предупреждение административных правонарушений.</p>	<p>6. обеспечение мира и безопасности человечества 7. предупреждение преступлений.</p>
--	--

По сути дела, мы наблюдаем необъяснимо различные подходы к охране экономических отношений со стороны законодателя. Конечно, нельзя утверждать, что сфера экономических отношений находится вне уголовно-правовой охраны. Современный УК РФ в разделе VIII «Преступления в сфере экономики» содержит в себе внутренне систематизированную группу экономических преступлений и включает преступления против собственности (гл. 21), в сфере экономической деятельности (гл. 22), против интересов службы в коммерческих и иных организациях (глава 23). Вместе с тем, учитывая значение и влияние правильного определения и законодательного закрепления задач УК РФ на формирование уголовной политики, полагаем целесообразным внести соответствующие изменения в ч.1 ст.2 УК РФ. В доктрине уголовного права этот вопрос имеет соответствующую научную поддержку¹.

Возвращаясь к задачам УК РФ, остановимся на предупреждении преступлений, которая также сформулирована в ч.1 ст. 2 УК РФ. Предупреждение преступности, в том числе и экономической, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее — ФЗ от 23.06.2016 № 182-ФЗ) представляет собой одно из направлений профилактики правонарушений. Мы не будем останавливаться на критическом анализе норм названного Федерального закона. Заметим лишь, что в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 6 данного закона

обеспечение экономической безопасности также является одним из направлений профилактики правонарушений.

Реализация основных направлений профилактики правонарушений осуществляется различными способами, в числе которых ФЗ от 23.06.2016 № 182-ФЗ называет выявление и устранение причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений (п. 5 ч. 2 ст. 6).

Понимание механизма реализации данного направления частично, на наш взгляд, лежит в плоскости не только уголовного права, но и уголовного процесса. Вопросы синтеза межотраслевых связей уже становились предметом научных изысканий², мы лишь остановимся на проблемах выявления и устранения причин и условий преступлений в рамках уголовного судопроизводства.

В гл. 2 УПК РФ «Принципы уголовного судопроизводства» имеется ст. 6 «Назначение уголовного судопроизводства», которая по своему содержанию лишь отдаленно напоминает задачи. Данная проблема является предметом научной дискуссии, учитывая, что и сама законодательная категория «назначение» с позиции содержательного насыщения является весьма неоднозначной и может толковаться по-разному. Мы поддерживаем мнение, ранее высказанное в науке о том, что содержащаяся в ст. 6 УПК РФ формулировка назначения уголовного судопроизводства, конечно, не охватывает и не может охватить всех аспектов того, ради

¹ См., например, Гарбатович Д. А. Задачи и принципы уголовного закона // Российская юстиция. 2019. № 5. С. 52—54.

² Кокарев А. И. К вопросу о соотношении координационных и функциональных связей уголовного и уголовно-процессуального законодательства // Уголовное судопроизводство. 2008. № 1. С. 46—48.

чего оно, судопроизводство, осуществляется¹. В частности, в ней не находит отражения такая задача, как предупреждение и искоренение преступности. Механизмы реализации такой задачи различны и имеют комплексный характер. Рассмотрим лишь один из таких компонентов — выявление причин и условий, способствовавших совершению преступления.

Анализ современного УПК РФ позволяет сделать вывод — известнейший способ предупреждения преступлений — выявление и устранение причин и условий совершения преступлений не находит своего отражения в нем. В тоже время закреплен иной термин - обстоятельства, способствовавшие совершению преступления. Конечно, нельзя забывать, что содержание данного термина достаточно полно выработано криминологической наукой².

Однако, вводя в оборот новый именно процессуальный термин, его содержание целесообразно было бы раскрыть в ст. 5 УПК РФ («Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе»), тем самым помогая правоприменителю и очерчивая границы данных обстоятельств. Однако законодатель не раскрывает не только содержание, но и сам перечень обстоятельств, способствовавших совершению преступления и подлежащих выявлению. Кроме того, настораживает разнообразие в терминологии, используемое законодателем. В частности, в УПК РФ можно встретить следующие термины: обстоятельства, подлежащие доказыванию (ч. 1 ст. 73 УПК РФ); обстоятельства, способствовавшие совершению преступления и подлежащие выявлению (ч. 2 ст. 73 УПК РФ); обстоятельства, подлежащие установлению (ст. 421 УПК РФ). При этом, исходя из смысла названных уголовно-процессуальных норм, не вполне понятно отношение самого законодателя к обстоятельствам,

способствовавшим совершению преступления и их роли в уголовном судопроизводстве. Отсутствие четких законодательных ориентиров, использование в ст. 29 и 158 УПК РФ диспозитивного метода правового регулирования относительно полномочий суда, дознавателя, руководителя следственного органа, следователя в случае выявления обстоятельств, способствовавших совершению преступления, имеют крайне неблагоприятные последствия, препятствующие повышению эффективности предупредительной деятельности. К сожалению, следует согласиться с мнением о том, что ослаблению роли судов в профилактике преступлений способствовали не вполне обоснованные изменения уголовно-процессуального законодательства.

Сказанное можно иллюстративно представить на примере некоторых постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам выявления и устранения обстоятельств, способствовавших совершению преступлений.

Так, например, рекомендации соответствующего содержания даны в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2016 г. № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» (п.20); от 7 июля 2015 г. № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем» (п. 21).

Подобная рекомендация дана и в п. 34 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 г.

¹ Безлепкин Б. Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / 14-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017.

² См., например: Миньковский Г. М., Арзуманян Т. М., Звирбуль В. К. и др. Деятельность органов расследования, прокурора и суда по предупреждению преступлений. М.: Госюриздат,

1962. С. 13—14; Кудрявцев В. Н. К вопросу об изучении причин преступности // Советское государство и право. 1964. № 5. С. 11; Шляпочников А. С. О классификации обстоятельств, способствующих совершению преступления // Советское государство и право. 1964. № 10. С. 97—98. и др.

№ 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате», тогда как ранее действовавшее Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» таких рекомендаций не содержало. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2015 г. № 56 «О судебной практике по делам о вымогательстве (ст. 163 УК РФ)» в п. 16 также содержит определенные рекомендации. Четкая позиция была высказана и в ранее действовавшем Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 мая 1990 г. № 3 «О судебной практике по делам о вымогательстве».

Рекомендации имеются и в п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения». По данной группе преступлений обращает на себя внимание действовавшее ранее Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 6 октября 1970 г. № 11 «О судебной практике по делам об автотранспортных преступлениях», в котором однозначно подчеркивается: «Имея в виду, что автотранспортные преступления наносят значительный ущерб народному хозяйству, причиняют вред здоровью большого числа граждан, а иногда и влекут их гибель, судам следует тщательно выяснять причины и условия, способствовавшие совершению этих преступлений. В установленном законом порядке реагировать на факты неудовлетворительного технического состояния автопарка, низкой трудовой дисциплины и слабой воспитательной работы в автохозяйствах и других предприятиях, эксплуатирующих транспортные средства, ненадлежащего содержания дорог, обеспечив при этом контроль за своевременным и правильным рассмотрением выносимых частных (особых) определений» (п. 3).

В нижеперечисленных постановлениях Пленум Верховного Суда Российской Федерации не дает рекомендаций по вопросам выявления и устранения обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, а также по выявлению и устранению причин и условий их совершения, в частности — от 25 апреля 1995 г. № 5 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об ответственности за преступления против собственности»; от 28 декабря 2006 г. № 64 «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления», а также в ранее действовавшем постановлении от 4 июля 1997 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Российской Федерации уголовного законодательства об ответственности за уклонение от уплаты налогов»; от 18 ноября 2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве»; от 26 апреля 2007 г. № 14 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака»; от 28 апреля 1994 г. № 2 «О судебной практике по делам об изготовлении или сбыте поддельных денег или ценных бумаг».

По вопросам квалификации некоторых преступлений против собственности ныне действующее Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» также не дает никаких рекомендаций во выявлению и устранению обстоятельств, способствовавших преступлению, хотя в действовавшем ранее Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 марта 1966 № 31 «О судебной практике по делам о грабеже и разбое» данным вопросам было уделено особое внимание: «Суды иногда поверхностно проверяют материалы предварительного следствия и не устанавливают все обстоятельства, имеющие значение для правильного решения дела, не всегда с достаточной полнотой выясняют роль взрослых в преступлении, совершенном при

участии несовершеннолетних, мало уделяют внимания выявлению причин и условий, способствующих совершению грабежей и разбоев, особенно подростками...». И далее Пленум Верховного Суда Российской Федерации постановляет: «Всем судам Российской Федерации принять меры к устранению имеющихся недостатков, дальнейшему улучшению работы по рассмотрению дел о грабеже и разбое и проведению профилактических мероприятий».

Кроме того, не вполне логично, когда в двух различных постановлениях, посвященных судебной практике по делам о различных формах хищений, Пленум Верховного Суда Российской Федерации высказывает различную позицию по одним и тем же аспектам, имеем в виду наличие соответствующих рекомендаций в Постановлении от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике

по делам о мошенничестве, присвоении и растрате», о чем мы говорили выше.

Конечно, изменение позиций Верховного Суда Российской Федерации во многом зависит от изменений как уголовного, так и уголовно-процессуального законодательства, вместе с тем в науке также отмечается, что есть случаи, когда смена позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации происходила без изменений уголовного закона¹. Такая неоднозначная позиция Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам выявления и устранения обстоятельств, способствовавших преступлениям, в том числе и экономическим влияет на практику вынесения частных определений (постановлений) судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции, которая представлена в таблице ниже².

№ п/п	Виды преступлений (ст. УК РФ)	Всего окончено	2017 г.		2018 г.	
			Вынесено частных определений (постановлений) / % от всего окончено	Всего окончено	Вынесено частных определений (постановлений) / % от всего окончено	
1	158	221.851	4.813 / 2,17	212.726	4.602 / 2,16	
2	158.1	2.649	43 / 1,62	5.350	56 / 1,05	
3	159-159.6	30.475	744 / 2,44	31.474	703 / 2,23	
4	160	10.809	173 / 1,60	10.005	206 / 2,06	
5	161	31.351	952 / 3,03	29.387	851 / 2,90	
6	162	7.830	315 / 4,02	6.845	297 / 4,34	
7	163	1.664	126 / 7,57	1.737	117 / 6,74	
8	166	12.879	394 / 3,06	11.411	360 / 3,15	
9	169-200.5	7.222	86 / 1,19	10.267	133 / 1,30	
10	204	315	6 / 1,90	273	4 / 1,47	
11	Всего (сумма строк 1-10)	327.045	7.652 / 2,34	319.475	7.329 / 2,29	

Приведенные данные свидетельствуют о существенном снижении роли судов в предупреждении экономической преступности, что само по себе не соответствует задачам реализации обеспечения безопасности экономической деятельности, обозначенным в Указе Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года». Актуальность

проблематики предупреждения экономической преступности усиливается с учетом колоссального материального и нематериального вреда, наносимого экономике страны, особенно, в условиях агрессивных санкционных процессов.

¹ Гарбатович Д. А. Стабильность позиции Пленума Верховного Суда как условие эффективного

применения уголовного закона // Российский судья. 2015. № 8. С. 43—45.

² <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891>

Учитывая сказанное, полагаем, что назрела необходимость:

— обобщения и анализа практики вынесения судами частных определений (постановлений), учитывая предшествующий опыт, например, постановление Пленум Верховного Суда СССР от 29 сентября 1988 г. № 11 «О практике вынесения судами частных определений (постановлений)»;

— внесения соответствующих изменений и дополнений в Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации в части, касающейся четкой формулировки задач охраны экономики страны, а также выявления и устранения причин и условий совершения преступлений, в том числе и экономических.

Библиография

1. Безлепкин, Б. Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный); 14-е изд., перераб. и доп. / Б. Т. Безлепкин. — М.: Проспект, 2017.
2. Гарбатович, Д. А. Задачи и принципы уголовного закона / Д. А. Гарбатович // Российская юстиция. — 2019. — № 5. — С. 52—54.
3. Гарбатович, Д. А. Стабильность позиции Пленума Верховного Суда как условие

эффективного применения уголовного закона / Д. А. Гарбатович // Российский судья. — 2015. — № 8. — С. 43—45.

4. Зажицкий, В. И. Нужны ли уголовному процессу задачи? / В. И. Зажицкий // Российская юстиция. — 2011. — № 4. — С. 22—26.

5. Кокарев, А. И. К вопросу о соотношении координационных и функциональных связей уголовного и уголовно-процессуального законодательства / А. И. Кокарев // Уголовное судопроизводство. — 2008. — № 1. — С. 46—48.

6. Кудрявцев, В. Н. К вопросу об изучении причин преступности / В. Н. Кудрявцев // Советское государство и право. — 1964. — № 5.

7. Кузнецов, А. П. Преступления в сфере экономической деятельности (понятие, место, классификация) / А. П. Кузнецов // Следователь. — 1999. — № 4.

8. Миньковский, Г. М. Деятельность органов расследования, прокурора и суда по предупреждению преступлений / Г. М. Миньковский, Т. М. Арзуманян, В. К. Звирбуль и др. — М.: Госюриздат, 1962.

9. Петросян, О. Ш. К вопросу о понятии экономической преступности: концептуально-методологическое исследование / О. Ш. Петросян // Российский следователь. — 2010. — № 21. С. 16—20.

10. Шляпочников, А. С. О классификации обстоятельств, способствующих совершению преступления / А. С. Шляпочников // Советское государство и право. — 1964. — № 10. — С. 97—98.

Economic Crime Prevention: Theory and Practice

© Nikolaeva YU.V.

Doctor of Law, Associate Professor, Leading Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences

Annotation. The article examines the criminal and criminal procedural legislation, relevant decisions of the Plenum of the Supreme Court of the USSR, the RSFSR, the Russian Federation, judicial statistics on the problems of preventing economic crime, conclusions and suggestions are formulated.

Keywords. Crime, economic crime, tasks of the criminal law, tasks of the criminal procedure legislation, warning, bodies of inquiry and preliminary investigation, prosecutor's office, private ruling (order) of the court.

Уголовная ответственность за злоупотребления в сфере осуществления государственного оборонного заказа

© Овчаров А. В.,

кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора уголовного права, криминологии и проблем правосудия ИГП РАН

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению новелл действующего российского уголовного законодательства, регламентирующего обеспечение уголовно-правовой защиты сферы осуществления государственного оборонного заказа. В статье проводятся анализ элементов составов преступлений, содержащихся в ст. 201.1 и 285.4 УК РФ и анализируется необходимость их появления.

Ключевые слова: уголовная ответственность, военная доктрина, государство, государственные и муниципальные закупки, уголовно-правовая защита, государственный оборонный заказ.

Система осуществления государственных и муниципальных закупок имеет первостепенное значение для нормального функционирования экономической, военной, социальной и других сфер любого современного государства. Только благодаря этой системе государство способно наиболее эффективно закупать товары, работы или услуги во всех сферах своей деятельности, в том числе, и в военной.

Согласно ст. 37 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, совершенствование военной организации государства осуществляется, в том числе, на основе сбалансированного развития компонентов военной организации, наращивания оборонного потенциала, оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов современными вооружением, военной и специальной техникой. На эти цели государством выделяются огромные средства. В соответствии с Государственной программой вооружения на 2018—2027 годы за год на перевооружение армии и флота из бюджета выделяется около 2,2 трлн. руб.¹

Военная доктрина Российской Федерации называет совершенствование военно-

экономического обеспечения военной организации на основе рационального использования финансовых, материальных и иных ресурсов одной из основных задач развития военной организации. Инструментом же рационального оснащения и обеспечения Вооруженных Сил и является государственный оборонный заказ.

Основные вопросы, связанные с государственным оборонным заказом, регулируются Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе». Данный Закон закрепляет правовые основы регулирования отношений, связанных с осуществлением государственного оборонного заказа. Он раскрывает содержание основных понятий в рассматриваемой сфере, определяет порядок формирования, утверждения, размещения и выполнения государственного оборонного заказа, основные права и обязанности федерального органа в области обороны, государственного заказчика, головного исполнителя и исполнителя, особенности банковского сопровождения заказа, государственного регулирования цен на продукцию по государственному оборонному заказу, а также особенности государственного контроля и надзора в сфере государственного оборонного заказа и рассмотрения дела о нарушении законодательства в сфере государственного оборонного заказа.

¹ Гладких В. И. Криминализация злоупотреблений при выполнении государственного оборонного заказа // Безопасность бизнеса. 2018. № 4. С. 40—45.

Согласно п. 1 части 3 Закона, государственный оборонный заказ представляет собой установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

Основой для формирования государственного оборонного заказа являются:

- 1) военная доктрина Российской Федерации;
- 2) планы строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;
- 3) государственная программа вооружения;
- 4) долгосрочные (федеральные) целевые программы в области обороны и безопасности Российской Федерации;
- 5) мобилизационный план экономики Российской Федерации;
- 6) программы и планы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
- 7) решения Президента Российской Федерации и решения Правительства Российской Федерации в области обороны и безопасности Российской Федерации (ч. 1 ст. 4 Закона).

В состав государственного оборонного заказа могут включаться:

- 1) научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по созданию, модернизации вооружения, военной и специальной техники, а также утилизации и уничтожению выводимых из эксплуатации вооружения, военной и специальной техники;
- 2) научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по развитию исследовательской, проектно-конструкторской и производственно-технологической

базы организаций в целях обеспечения выполнения государственного оборонного заказа, а также повышения мобилизационной подготовки экономики Российской Федерации;

3) поставки вооружения, военной и специальной техники, а также сырья, материалов и комплектующих изделий;

4) поставки военного имущества, продовольственных и непродовольственных товаров;

5) ремонт, модернизация вооружения, военной и специальной техники, их сервисное обслуживание, а также утилизация выводимых из эксплуатации вооружения, военной и специальной техники;

6) работы по уничтожению химического оружия;

7) работы по строительству, реконструкции, техническому перевооружению объектов, предназначенных для нужд обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, в том числе для утилизации выводимых из эксплуатации вооружения, военной и специальной техники;

8) работы по мобилизационной подготовке экономики Российской Федерации;

9) поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации;

10) поставки продукции для накопления материальных ценностей государственного материального резерва;

11) иные определенные в соответствии с Законом поставки продукции в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации (ч. 1 ст. 4 Закона).

Такое определение оснований осуществления государственного оборонного заказа и предметов закупки свидетельствует о повышенной значимости для государства данного вида закупочной деятельности. В связи с этим, в отличие от закупки иных товаров, работ или услуг, правовое регулирование осуществления закупок по государственному оборонному заказу имеет свои особенности. Так, государственный оборонный заказ, государственные за-

казчики по нему и мероприятия по его выполнению утверждаются исключительно Правительством Российской Федерации.

Размещение государственного оборонного заказа осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с учетом особенностей, предусмотренных, упомянутым выше законом. Каковы же эти особенности?

Основным нормативным правовым актом, регулирующим осуществление закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, является Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Анализ данного Закона позволяет выявить следующие особенности осуществления закупок по государственному оборонному заказу.

Во-первых, Федеральный закон 44-ФЗ не регулирует целый пласт вопросов, связанных с осуществлением закупок по государственному оборонному заказу, а говорит, что эти вопросы регулируются Законом об оборонном заказе. Это:

— особенности планирования закупок в рамках государственного оборонного заказа;

— особенности определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении включаемых в состав государственного оборонного заказа закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд;

— особенности описания объектов закупок по государственному оборонному заказу;

— дополнительные требования к экспертам, экспертным организациям, привлекаемым для проведения экспертизы поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги по государственному обо-

ронному заказу, а также особенности проведения такой экспертизы;

— особенности порядка принятия сторонами контракта решения об одностороннем отказе от исполнения контракта при осуществлении закупки товара, работы, услуги по государственному оборонному заказу;

— особенности и обеспечения исполнения контракта в сфере государственного оборонного заказа.

Во-вторых, порядок взаимодействия оператора специализированной электронной площадки и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок, и (или) контрольного органа в сфере государственного оборонного заказа устанавливаются исключительно Правительством Российской Федерации устанавливаются.

В-третьих, при выполнении заказчиками обязанности по осуществлению закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок, при определении объема закупок, предусмотренного в расчет совокупного годового объема закупок не включаются закупки для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В-четвертых, при размещении заказчиками извещения об осуществлении закупки в единой информационной системе, в нем помимо общей информации, указание которой обязательно для всех закупок, обязательно должна содержаться информация об осуществлении закупки товара, работы, услуги по государственному оборонному заказу.

В-пятых, 44-ФЗ строго ограничивает число случаев, когда заказчик вправе применить закрытые способы определения поставщиков, подрядчиков и исполнителей государственных контрактов и одним из этих случаев является закупка товаров, работ или услуг федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики в области обороны, государственного управления в области

обеспечения безопасности Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, за исключением ряда случаев, прямо, установленных в 44-ФЗ. При чем перечень указанных органов, учреждений и предприятий утверждается только Правительством Российской Федерации.

Свои особенности имеет и заключение государственных контрактов по государственному оборонному заказу, а кроме того, порядок 44-ФЗ устанавливает особый порядок контроля в сфере осуществления государственного оборонного заказа.

Таким образом, в связи с особой значимостью для государства оборонного заказа, осуществление закупок по нему имеет особое регулирование различным законодательством, а не только законодательством о закупочной деятельности. Эту сферу не оставил без своего внимания и Уголовный закон. Так, Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 469-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» УК РФ был дополнен двумя статьями, призванными защитить нормальное осуществление деятельности по выполнению государственного оборонного заказа: это ст. 201.1 УК РФ «Злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа» и ст. 285.4 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа».

Следует сразу же отметить, что сфера осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд традиционно является одной из наиболее коррупционных сфер экономической деятельности, а потому представляется, что борьба с коррупцией в рассматриваемой сфере имеет

первостепенное значение¹. Недаром в Национальном плане противодействия коррупции на 2018 — 2020 годы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378, совершенствованию мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц посвящен отдельный раздел². Новые статьи УК РФ безусловно так же направлены на борьбу с коррупцией в сфере закупочной деятельности в части осуществления государственного оборонного заказа.

Появление рассматриваемых составов преступлений безусловно нельзя назвать криминализацией злоупотреблений полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа, поскольку указанные деяния и ранее являлись преступными, но квалифицировались по статьям 201 и 285 УК РФ. Просто законодатель решил дифференцировать уголовную ответственность за злоупотребление должностными полномочиями и злоупотребление полномочиями работников коммерческих и иных организаций в зависимости от сферы деятельности, выделив в качестве особого объекта уголовно-правовой охраны отношения в сфере осуществления государственного оборонного заказа.

Под злоупотреблением полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа Уголовный закон понимает использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц, если это деяние повлекло причинение существенного

¹ Корякин В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография. М.: Юрлитинформ, 2014; Харитонов С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции // Военное право. 2012. № 2. С. 215—223.

² Подробнее об этом см. Овчаров А. В. Уголовная ответственность в сфере осуществления государственных закупок как новелла Российского уголовного законодательства // Военное право. 2019. № 2. С. 258.

вреда охраняемым законом интересам общества или государства при выполнении государственного оборонного заказа. Санкция за это деяние установлена в виде штрафа в размере от одного миллиона до трех миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до десяти лет либо лишения свободы на срок от четырех до восьми лет со штрафом в размере от пяти-сот тысяч до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет (ч. 1 ст. 201.1 УК РФ).

В случае если такое деяние совершено организованной группой или повлекло тяжкие последствия, то оно наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет (ч. 2 ст. 201.1 УК РФ).

Злоупотребление должностными полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа Уголовный кодекс определил как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение охраняемых законом интересов общества или государства при выполнении государственного оборонного заказа. Данное деяние наказывается штрафом в размере от одного миллиона до трех миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до десяти лет либо лишением свободы на срок от четырех до восьми лет со штрафом в размере от пяти-сот тысяч до одного миллиона рублей или в

размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от трех до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет (ч. 1 ст. 285.4 УК РФ).

Вторая часть статьи предусматривает ответственность за совершение деяния организованной группой и за случаи, когда оно повлекло тяжкие последствия в виде лишения свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет. (ч. 2 ст. 285.4 УК РФ).

Подобная законодательная регламентация данных составов ставит целый ряд вопросов как для теории, так и для практики. Представляется весьма неоднозначным вопрос необходимости появления рассматриваемых норм. Безусловно, закупочная деятельность, а уж тем более закупочная деятельность в сфере осуществления государственного оборонного заказа, представляет собой один из важнейших пластов деятельности государства и требует уголовно-правовой охраны. Но в этой связи хотелось бы рассмотреть вопрос касательно того, насколько были необходимы специальные нормы об ответственности в сфере осуществления государственного оборонного заказа и почему вдруг оказалось недостаточно общих норм, предусматривающих ответственность за взяточничество, подкуп и злоупотребление полномочиями.

Действующее уголовное законодательство содержит нормы, предусматривающие ответственность за злоупотребления в сфере службы. Это ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями», относящаяся к должностным лицам и ст. 201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями», относящаяся к служащим коммерческих и иных организаций. В случае злоупотребления полномочиями при осуществлении государственного оборонного заказа неизбежна конкуренция норм специальных, предусмотренных статьями 201.1 и 285.4 УК РФ с нормами общими, предусмотренными статьями 285 и 201 УК РФ.

В уголовно-правовой литературе отмечалось, что при конкуренции норм одно и то же деяние подпадает под действие нескольких уголовно-правовых норм, но если общая норма охватывает все случаи совершения того или иного деяния, то специальная посвящена деянию конкретному, выделенному из общей совокупности¹. Согласно ч. 3 ст. 17 УК РФ, если преступление предусмотрено общей и специальной нормами, совокупность преступлений отсутствует, и уголовная ответственность наступает по специальной норме.

Но возникает неясность. По общему правилу, в специальной норме должно быть указано признаков больше, нежели в общей. В этом состоит специфика специальных норм. Соотношение же ст. 201 и 201.1, а также 285 и 285.4 говорит об обратном.

Объективная сторона ст. 201.1 УК РФ почти полностью идентична объективной стороне ст. 201 УК РФ. Это использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц, если это деяние повлекло причинение существенного вреда охраняемым законом интересам общества или государства при выполнении государственного оборонного заказа. Различия состоят в следующем:

— отсутствие в ст. 201.1 УК РФ цели нанесения вреда другим лицам, а потерпевшими, являются общество и государство в то время как согласно ст. 201 УК РФ это граждане, организации и государство;

— наличие в ст. 201.1 указания на совершение деяния при осуществлении государственного оборонного заказа.

Объективную сторону преступления, предусмотренного ст. 285.4 УК РФ, образует совершение деяния в виде использования должностным лицом своих служебных полномочий, которые противоречат интересам службы, если это деяние совершено

из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение охраняемых законом интересов общества или государства при выполнении государственного оборонного заказа. Можно выделить следующие отличия от ст. 285 УК РФ:

— отсутствие в числе потерпевших граждан;

— наличие в ст. 285.4 указания на совершение деяния при осуществлении государственного оборонного заказа.

Кроме того ст. 285.4 УК РФ ничего не говорит о злоупотреблении полномочиями лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, что кажется весьма странным. Сама специфика государственного оборонного заказа говорит о том, что ситуация, когда злоупотребления должностными полномочиями совершают лица, занимающие вышеперечисленные должности, вполне реальна.

Таким образом, специальными рассматриваемые статьи делает только указание на совершение деяния при осуществлении государственного оборонного заказа. Остается непонятным зачем утяжелять Уголовный закон такими нормами и почему было недостаточно уже существующих норм.

Вместе с этим, хотелось бы отнести к числу недостатков рассматриваемых статей огромное количество содержащихся в них оценочных понятий, на что уже указывалось в уголовно-правовой литературе². Так, по совершенно правильному на наш взгляд мнению В. И. Гладких, ст. 201.1 УК РФ сконструирована по типу материального состава, поскольку в качестве обязательных общественно опасных последствий в ней предполагается причинение существенного вреда охраняемым законом интересам общества или государства при выполнении государственного оборонного заказа. Понятие существенного вреда, как известно, но-

¹ Наумов А. В. Российское уголовное право : в 3-х томах. Т. 1. М., 2000. С. 478.

² Гладких В. И. Указ. соч.

сит оценочный характер, что всегда вызывает правоприменительные проблемы, поскольку признаков и критериев существенности причиненного вреда законодатель не дает. Далее, автор пишет, что в ст. 285.4 УК РФ говорится о существенном нарушении охраняемых законом интересов общества или государства. Данное понятие также носит оценочный характер. Кроме того, законодатель оставил открытым вопрос о том, подразумевать ли под существенным нарушением прав реальный вред охраняемым законом общественным отношениям или речь идет о характере самого нарушения, степень которого подпадает под понятие существенного, критериев которого также нет¹.

На основании всего вышеизложенного, на наш взгляд, можно сделать вывод о том, что каких-то реальных потребностей для появления специальных норм, предусматривающий уголовную ответственность в сфере осуществления государственного оборонного заказа у правоприменителя не

было. Если в других отраслях данный вид закупочной деятельности и требует специального регулирования, то уголовное право давало возможность обходиться уже существующим инструментарием.

Библиография

1. Гладких, В. И. Криминализация злоупотреблений при выполнении государственного оборонного заказа / В. И. Гладких // Безопасность бизнеса. — 2018. — № 4. — С. 40—45.
2. Корякин, В. М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография / В. М. Корякин. — М.: Юрлитинформ, 2014.
3. Наумов, А. В. Российское уголовное право в 3-х томах. Т. 1 / А. В. Наумов. — М., 2000.
4. Овчаров, А. В. Уголовная ответственность в сфере осуществления государственных закупок как новелла Российского уголовного законодательства / А. В. Овчаров // Военное право. — 2019. — № 2. — С. 257—263.
5. Харитонов, С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 2. — С. 215—223.

Criminal liability for abuses in the implementation of the state defense order

© Ovcharov A. V.,

PhD in Law, research fellow of sector of criminal law, criminology and justice issues of the Institute of State and Law of RAS

Abstract: the Article is devoted to the consideration of the novelties of the current Russian criminal legislation regulating the provision of criminal and legal protection of the sphere of implementation of the state defense order. The article analyzes the elements of crimes contained in articles 201.1 and 285.4 of the Criminal code of the Russian Federation and analyzes the need for their appearance.

Keywords: Criminal liability, military doctrine, state, state and municipal procurement, criminal protection, state defense order.

¹ Там же.

Общая криминологическая характеристика, причины, условия преступлений в сфере лесопользования

© Юшкин И. А.,
оперуполномоченный Управления экономической безопасности и противодействия коррупции Главного управления МВД России по Свердловской области, капитан полиции

Аннотация. Статья посвящена причинам и условиям совершаемых преступлений в сфере лесопользования. Выделена общая криминологическая характеристика. Проведен анализ правоприменительной практики по экологическим преступлениям. На основе проведенного исследования сделан вывод о том, с помощью каких технических средств имеется возможность нормализовать положение дел в лесной отрасли.

Ключевые слова: леса Минобороны России, экологическая преступность, лесонарушения, незаконная рубка лесных ресурсов, юридическая ответственность, предупреждение нарушений лесного законодательства.

Лесопромышленный комплекс является существенным источником формирования бюджетов всех уровней и заинтересован в дальнейшем развитии и расширении сферы заготовки и переработки сырья. От разумного и бережного использования лесов во многом зависит экологическая безопасность населения всей страны и экономика половины ее субъектов. В связи с этим организация рационального использования лесов и ведение лесного хозяйства, является стратегически важной задачей государства.

Защита, охрана и воспроизводство лесов имеют непосредственное отношение к Минобороны России, поскольку в соответствии с Положением о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, Минобороны России осуществляет в пределах своей компетенции правомочия собственника в отношении закрепленных за Вооруженными Силами Российской Федерации лесами, водами и дру-

гими природными ресурсами¹, а военнослужащие, виновные в совершении экологических правонарушений, привлекаются в том числе и к дисциплинарной², и материальной ответственности³.

Заметим, что территория лесных угодий силовых органов велика. Так, площадь закрепленных за Минобороны России лесов составляет более 4,7 млн. га. на территории 62 регионов Российской Федерации.

Развитие производственной базы филиалов, направленное, в первую очередь, на удовлетворение потребностей Вооруженных Сил с использованием полученной при рубках древесины (пило- и лесоматериалы, в том числе для строительства военных объектов: круглый лес, брус, доска, шпала, горбыль), а также в дровах топливных для полевых выходов воинских подразделений.

Результаты проведенного анализа в сферах лесопользования и охраны окружающей среды свидетельствуют, что подавляющее большинство преступных посягательств направлены на правоотношения в сфере лесопромышленного комплекса, где

¹ См. подробнее: Харитонов С. С. К основам правового регулирования экологической безопасности Вооруженных Сил России // Военно-юридический журнал. 2019. № 10. С. 11—13.

² См. подробнее: Харитонов С. С. О справедливости и законности дисциплинарных взысканий // Военно-юридический журнал. 2018. № 11. С. 15—18.

³ См. подробнее: Харитонов С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности // Военно-юридический журнал. 2018. № 7. С. 6—8.

распространены незаконные рубки лесных насаждений.

Криминологическая характеристика преступлений в сфере лесопользования, включает в себя следующие элементы:

1) причины (детерминанты) и условия, способствующие совершению преступлений;

2) состояние рассматриваемого вида преступлений, динамику, удельный вес, структуру, уровень латентности, тенденции динамики и прогнозирования и т.д.;

3) криминологическую характеристику личности преступника;

4) меры по предупреждению преступности.

Криминологическая характеристика, как совокупность данных об определенном виде (группе) преступлений, либо конкретном противоправном деянии, используется для разработки и реализации мер профилактического характера¹. Она является исходным этапом для оптимизации процесса разработки и реализации мер предупреждения преступлений. Без ее глубокого и всестороннего анализа, включающего в себя исследование особенностей и процессов ее формирования, механизма преступного поведения, социально-психологических свойств личности преступника, правильно понять и охарактеризовать причины и условия совершения конкретного преступления и преступности определенного вида невозможно.

Криминологическая характеристика преступности в сфере лесопользования представляет комплекс взаимодействующих и взаимосвязанных причин, детерминирующих как отдельные экологические преступления, так и в совокупности с другими преступлениями корыстного, организованного и коррупционного характера, и состоит из разноплановых и многочисленных факторов. Наиболее общие и постоянно действующие причины вытекают из социально-экономических противоречий, присущих общественным отношениям,

определяющим современную сущность, характер и динамические особенности взаимодействия человека и природы.

К причинам принято относить:

— несовершенство и непоследовательность в реализации законодательства в области охраны окружающей среды, а в отдельных случаях и противоречия с другим российским законодательством;

— недостаточно эффективное взаимодействие правоохранительных органов с природоохранными по совместному предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и других экологических правонарушений;

— слабое информационное обеспечение деятельности правоохранительных и природоохранных органов по организации борьбы с экологическими правонарушениями;

— достаточно низкую экологическую культуру значительной части населения, многих должностных лиц и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, зачастую невысокий уровень их правосознания;

— недостаточную материально-финансовую обеспеченность государственной и общественной природоохранной деятельности по предупреждению и пресечению экологических правонарушений;

— отсутствие эффективного механизма участия общественности в борьбе с экологической преступностью и др.²

Следующий вопрос, который требует уяснения (как элемент, характеризующий криминологическую характеристику), является состояние, динамика, удельный вес, структура, уровень латентности, тенденции динамики и прогнозирования экологической преступности.

Состояние, динамика, удельный вес, уровень латентности и др. количественные и качественные показатели экологической преступности проанализированы на примере Центрального военного округа по официальным и научным источникам.

¹ Теоретические основы предупреждения преступлений экономической направленности : монография / под ред. В. Д. Ларичева. М., 2012. С. 376.

² Криминология : учебник / под. ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 18—20.

Ежегодно правоохранительными органами выявляется свыше 40 тыс. нарушений законодательства о лесопользовании, из них в лесах Минобороны России, расположенных на территории Центрального военного округа, — более 250. В 2017 г. судами удовлетворено более 5 тыс. исков прокуроров в защиту лесов и о возмещении причиненного незаконными вырубками ущерба; объявлено около 2 500 предостережений о недопустимости нарушения закона; по представлениям прокуратуры более 5 тыс. должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, из них 15 — должностные лица Минобороны России, проходящие службу в Центральном военном округе, около 6 тыс. лиц привлечено к административной ответственности по постановлениям прокуратуры, из них 15 — в Центральном военном округе; по материалам прокурорских проверок возбуждено 759 уголовных дел¹, из которых порядка 10 % приходится на военное ведомство.

Согласно сведениям ФКУ «Главный информационно-аналитический центр» МВД России за 2018 г. всего на территории УрФО зарегистрировано 192,4 тыс. преступлений, в том числе 1955 экологических преступлений, удельный вес этих преступлений, в общем числе зарегистрированных составил 1,1 %.² В тоже время за 2017 г. зарегистрировано 201,7 тыс. преступлений, из них — 1995 тыс. экологических преступлений, удельный вес преступлений данной категории — 0,98 %³. Из этих данных следует, что за 2018 г. в сравнение с 2017 г. зарегистрировано на 2 % меньше экологических преступлений. При этом в последние 5 лет наблюдается тенденция снижения регистрируемых преступлений, как в целом, так и экологических.

Указанный выше научный прогноз в части возможного увеличения числа экологических преступлений, как следует из

официальной статистики, не подтвердился. Более того, данные цифры ни в коей мере не снижают общественную опасность преступлений этой категории и их влияние на экологическую безопасность, и социально-экономическое развитие России.

Многие виды преступности, в том числе и экологические преступления, характеризуются высокой латентностью, а поэтому в официальной статистике, по экспертным оценкам, отражается только половина (или треть) совершаемых преступлений данной категории. При этом для экологических преступлений характерна не только высокая скрытая, но и скрываемая часть преступлений этой категории, а общее количество ежегодно возбуждаемых уголовных дел по фактам выявленных преступных деяний в сфере охраны окружающей среды явно не соответствует числу сообщений о них, известных природоохранным и правоохранительным органам⁴.

Анализ правоприменительной практики по экологическим преступлениям как на федеральном, так и на региональном уровнях свидетельствует, что из всех регистрируемых преступлений данной категории по их количеству от наиболее распространенных к менее выявляемым может быть представлен следующими видами уголовно наказуемых деяний: незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260 УК РФ), незаконная охота (ст. 258 УК РФ) и незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ); уничтожение или повреждение лесных насаждений (ст. 261 УК РФ); загрязнение вод (ст. 250 УК РФ); порча земли (ст. 254 УК РФ); нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 262 УК РФ) и т. д. Безусловно, указанные экологические преступления и другие ее виды, а также их количественные и каче-

¹ Федеральное агентство лесного хозяйства [Электронный ресурс] : Статистика. — Режим доступа : <http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/illegal/stat>.

² Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] : Базы данных. — Режим доступа : <http://www.gks.ru/>

³ Там же

⁴ Паламарчук А. В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства. М.: Ген. Прокуратура Рос. Федерации, 2014. С. 387

ственные показатели зависят от регионального фактора. Так, по некоторым данным, латентность незаконных рубок составляет около 99 %¹, по другим данным — около 70—75 %². Точные объемы и количество совершенных незаконных рубок не известны, не указываются в базе данных Федеральной службы государственной статистики, не дополняются на официальном сайте Федерального агентства лесного хозяйства после первого полугодия 2010 г.³, включены в состав экологических и отдельно не выделяются на официальном сайте МВД России⁴ и т.д. Итоги дистанционного мониторинга, проведенного в 2013 г. (982,3 тыс. куб. м), приведены только для рубок, совершенных без разрешительных документов, в то время как подобные рубки являются лишь разновидностью незаконных рубок лесных насаждений.

Поскольку удельный вес незаконных рубок в структуре экологической преступности в «лесных» регионах Российской Федерации реально доходит до 95 %⁵, то закономерности в изменениях количества экологических преступлений взаимосвязаны с количеством незаконных рубок лесных насаждений.

В свете сложившейся обстановки роль и значение правовых способов и инструментов регулирования взаимодействия в области экологии значительно возрастает, в первую очередь, в области лесных отношений. Посредством применения юридической ответственности реализуется целый ряд функций, способствующих исполнению норм уголовного законодательства в области незаконных рубок, в том числе осуществляется стимулирование соблюдения норм права, касающихся окружающей природной среды (стимулирующая функция),

возмещается вред природной среде и здоровью человека (компенсационная функция), обеспечивается предупреждение новых преступлений и правонарушений в области экологического права (превентивная функция), достигается наказание лица, виновного в совершении экологического преступления или правонарушения (карательная функция).

Изучение и обобщение правоприменительной практики показали, что при выработке стратегии и мер по декриминализации сферы лесопользования важное значение имеет внедрение в практику органов внутренних дел инновационных технологий, таких как метод дендрохронологической экспертизы древесины; спутникового мониторинга лесов; формирование и использование информационных баз данных интегрированной информации; ведение автоматизированного интернет-реестра совершенных сделок с древесиной.

Обобщая все вышесказанное, можно сказать, что, несмотря на определенные достижения уголовного законодательства, состояние экологической преступности в России в силу перечисленных выше признаков нельзя назвать удовлетворительным. Правоохранительным органам необходимо сформировать единую практику профилактических мероприятий в области экологической преступности, содействовать и принимать непосредственное участие в проведении программ, в том числе в учебных заведениях и на предприятиях, деятельность которых негативно воздействует на экологию. Также представляется возможным уделить внимание разработке и принятию федерального закона об основах системы профилактики экологических преступлений, где в достаточной мере уделялось бы внимание вышеперечисленным проблемам.

¹ Министерство внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс] : Статистика. — Режим доступа : <http://www.mvd.ru/>

² Васильева М. А. Криминалистическая характеристика и первоначальный этап расследования преступлений, связанных с незаконной рубкой лесных насаждений (по материалам Дальневосточного региона России) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

³ Федеральное агентство лесного хозяйства [Электронный ресурс] : Статистика. — Режим доступа : <http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/illegal/stat>.

⁴ Министерство внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс] : Статистика. — Режим доступа : <http://www.mvd.ru/>

⁵ Васильева М. А. Указ. соч.

Библиография

1. Васильева, М. А. Криминалистическая характеристика и первоначальный этап расследования преступлений, связанных с незаконной рубкой лесных насаждений (по материалам Дальневосточного региона России) : дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Васильева. — М., 2014. — 186 с.
2. Криминология : учебник / под. ред. В. Н. Кудрявцева и В. Е. Эминова; 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2010. — 528 с.
3. Паламарчук, А. В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства / А. В. Паламарчук — М.: Ген. Прокуратура Рос. Федерации, 2014. — 328 с.

4. Теоретические основы предупреждения преступлений экономической направленности : монография / под ред. В. Д. Ларичева. — М., 2012.

5. Харитонов, С. С. К основам правового регулирования экологической безопасности Вооруженных Сил России / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2019. — № 10. — С. 11—13.

6. Харитонов, С. С. О некоторых аспектах привлечения военнослужащих к материальной ответственности / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 7. — С. 6—8.

7. Харитонов, С. С. О справедливости и законности дисциплинарных взысканий / С. С. Харитонов // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 11. — С. 15—18.

**General criminological characteristics, causes, conditions of crimes
in the sphere of forest management**

© Yushkin, I. A.,

operative Of the Department of economic security and anti-corruption of The main Department of the Ministry of internal Affairs of Russia in the Sverdlovsk region, police captain

Abstract. The article is devoted to the causes and conditions of the crimes committed in the field of forest management. The general criminological characteristic is highlighted. The analysis of law enforcement practice on environmental crimes. Based on the study, it was concluded that with what technical means it is possible to normalize the situation in the forest industry.

Key words: forest of the Russian Ministry of Defense, environmental crime, forest violations, illegal logging of forest resources, legal responsibility, prevention of violations of forest legislation.

Молодежный экстремизм, как современная криминологическая правовая проблема

© Ясницкая М. И.,

младший научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии Института государства и права РАН

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы детерминации молодежного экстремизма, потребности и возможности противодействия ему правовыми средствами.

Ключевые слова: экстремизм, молодежный экстремизм, правонарушения экстремистской направленности, противодействие экстремизму.

В настоящее время молодежный экстремизм становится одной из наиболее актуальных криминологических проблем, так как ситуация в этой сфере усложняется с каждым годом, что обуславливает потребности изучения его причин, условий и возможностей, способствующих противодействию ему¹.

Актуальность научного исследования определяется трансформацией современного общества, состоянием общественного правового сознания молодежи и несовершеннолетних лиц, которые свидетельствуют о возрастающей криминализации личности правонарушителя, а также о формировании антиобщественных экстремистских взглядов, низком уровне правосознания, приобщении к противоправной преступной деятельности.

В настоящее время престиж закона и его правовая сущность в значительной мере игнорируются молодежью, тем самым существенно снижая в молодежной среде понятие ответственности.

Основная проблема состоит в том, что экстремизм среди молодежи не только несёт опасность проступков для общественного порядка, но и прогрессирует, перерастая в преступления, включая убийства, массовые беспорядки, терроризм.

Экстремизм заключается в приверженности к определенным взглядам, которые имеют провокационный характер, так как субъекты экстремистского движения ради-

кально настроены против общественно-значимых правовых норм. В условиях внешних и внутренних угроз всё более актуальной становится проблема вовлечения и участия молодежи в экстремистскую деятельность, нарушающей общественный порядок. Следует отметить, что экстремизм в настоящее время стремительнее развивается в молодежной среде, нежели среди старшего поколения, а также приобретает организованный характер. Это связано с тем, что молодежь является наиболее восприимчивой и подверженной влиянию, ввиду несформированности взглядов на жизнь и моральных ценностей, остро, а порой и агрессивно реагирующей на негативные аспекты социальных, политических и экономических проблем. Также стоит отметить, что в настоящее время стремительно развиваются компьютерные и информационные технологии, в связи с чем происходят изменения и в сфере молодежного экстремизма. Появляются новые каналы и формы распространения экстремистских материалов, контроль за которыми минимизируется, а общедоступность таких материалов на просторах Интернета увеличивается, что способствует формированию экстремистских течений. Этим пользуются члены экстремистских движений, привлекая все больше молодежи к противоправной деятельности.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 29 ноября

¹ Дамаскин О. В. Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и терроризма: монография. М.: Юрлитинформ, 2018.

2014 №2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» молодёжью признаётся социальная группа, выделенная по возрастной категории от 14 до 30 лет.

Согласно статистическим данным, большинство движений, которые являются экстремистскими, включают в себя лиц категории «молодёжь». Данная категория лиц относительно легко поддается манипуляциям и воздействию. Это обусловлено конкретными порождающими факторами, которые вызывают радикальный взгляд лица, на данную проблему, которую он, якобы, может решить только одним способом — прибегнуть к экстремистскому проявлению.

Существует ряд факторов, ведущих к возникновению экстремизма, такие как экономический, социальный, образовательный, политический, информационный и др. Обзор научных публикаций, изучение практики экстремистских проявлений позволяет их систематизировать.

Экономический фактор включает в себя: экономическую нестабильность, падение уровня жизни населения; резкое повышение уровня безработицы среди молодёжи; формирование социального неравенства, вызывающее чувство социальной несправедливости в обществе и появление лиц, желающих его устранить; формирование представления об отсутствии каких-либо перспектив на будущее для молодёжи в сферах работы и учебы, порождающее безысходность; пессимизм связанный с отсутствием возможностей для создания и дальнейшего обеспечения надлежащего качества жизни семьи.

Среди социальных факторов можно выделить следующие: проблемы, возникающие в семье (что является отправной точкой деформации сознания молодёжи, так как зарождение и восприятие сознания формируются в конкретной семье) с учётом её социального, материального статуса; непонимание со стороны сверстников, а также конфликты с ними, вытекающие из представления о социальном развитии.

Образовательные факторы включают: снижение позитивных воспитательных функций в образовательных учреждениях, а также социального влияния на молодёжь; понижение эффективности системы воспитательного воздействия, деформаций целей и средств воспитательного процесса; отсутствие действенной профилактики проявлений экстремизма, способной повлиять на правосознание молодёжи.

Политические факторы включают: снижение престижа и роли государства в обществе, порождающее недоверие к ряду органов государственной власти и управления; отчуждение государства и граждан в связи с коррупцией и ростом социальной розни; ограниченность возможностей общества оказывать влияние на политические процессы, происходящие в государстве, включая организацию государственной службы, избирательный процесс, обеспечение законности и правопорядка; проблемность единства общества, общих идей и ценностей в обществе потребления и социальной розни.

Опасным информационным фактором является бесконтрольная пропаганда экстремистских взглядов в сети Интернет, которой подвергается значительная часть молодёжи.

Рассмотренные факторы, причины и условия способствуют возникновению ряда идеологических направлений формирования экстремизма в ряде сфер: в сфере нарушения прав и свобод человека; пропаганда нацистской идеологии; публичные призывы к участию в экстремистской деятельности; массовое распространение экстремистского сознания; публичное оправдание террористических актов; посягательство на целостность государства, его суверенитета.

Обзор практики позволяет отметить, что современному молодёжному экстремизму присущи общие черты: организованность, сплочённость группировок; формирование идеологических и аналитических структур; конспирация; использование новейших информационных и коммуникационных технологий, включая Интернет.

В настоящее время молодые люди являются активными пользователями сети

«Интернет». Они общаются, используя социальные сети, передают информацию разного рода, оповещают друг друга о предстоящих мероприятиях и событиях. Это дает возможность для вербовщиков вести пропагандистскую и вербовочную деятельность в среде молодёжи. В сборнике методических рекомендаций, разработанным Антитеррористическим центром государств-участников СНГ «Предупреждение вовлечения молодежи в террористические и экстремистские организации»¹ содержатся приемы вербовки молодежи как в экстремистские, так и в террористические организации.

Статистические данные и результаты разного рода исследований свидетельствуют о том, что чаще всего участниками экстремистских движений являются молодые люди до 30 лет. При этом большую долю экстремистов составляют подростки в возрасте от 14 до 18 лет. Данная категория лиц достаточно восприимчива, нетерпима и легко подвергается воздействию. Стоит обратить внимание на случаи, когда подросток проводит слишком много времени в социальных сетях и Интернете, и его поведение, настроение, лексикон и привычки резко изменились. Существует ряд признаков², по которым можно определить, находится ли подросток под влиянием негативного воздействия.

Издано большое количество научно-практических пособий и сборников методических рекомендаций, которые содержат в себе большое количество информации относительно: способов вербовки молодежи через Интернет и путем личного контакта; форм профилактики в борьбе с экстремистскими проявлениями; общими рекомендациями по борьбе с экстремизмом, а также комплексом мер по противодействию ему. Интересные рекомендации по работе с социальными сетями содержит в себе научно-практическое пособие «Противодействие современному экстремизму и терроризму»³, авторы предлагают рекомендации по анализу публикаций в социальных сетях, заблокированных Роскомнадзором, обращать внимание на тематические группы содержащие в себе экстремистские лозунги и призывы. Предлагается алгоритм действий при обнаружении в Интернете материалов экстремистской (террористической) направленности. Блокировка каналов позволит сделать Интернет безопаснее. Динамика преступлений экстремистской направленности в Российской Федерации в 2013—2018 гг. в возрастной категории «молодёжь» показывает продолжающийся её рост⁴:

Преступления	Годы					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Экстремистской направленности	896	1 024	1 308	1 450	1 521	1768
Прирост, %	28,7	15,4	28,5	9,1	4,9	6,2

¹ Предупреждение вовлечения молодежи в террористические и экстремистские организации. Методические рекомендации. СПб.: ООО «Издательство «РУСЬ», 2016.

² Профилактика терроризма и экстремизма в молодежной среде / под. общ. ред. СПб.: ООО «Издательство «Русь», 2018.

³ Противодействие современному экстремизму и терроризму: науч.-практ. пособие / О. В. Дамаскин, В. В. Красинский, А. В. Козлов; под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019.

⁴ По данным анализа МВД РФ <https://мвд.рф> (дата обращения 03.05.2019)

По данным МВД России можно увидеть тенденцию преступлений экстремистской направленности, которая заключается в ежегодном приросте процентного соотношения по сравнению с предшествующим годом. Следовательно, применяемые средства по предотвращению экстремизма, являются лишь сдерживающим фактором всплеска экстремизма среди молодёжи, но не предупреждающим, снижающим фактором.

Авторским опросом среди молодёжи, в возрасте от 17 до 23 лет получена характеристика осведомленности, относительно понимающей сущности экстремизма среди молодёжи. На вопрос «Знаете ли Вы, что такое экстремизм?» 95 % опрошенных ответили утвердительно. Однако, лишь 5 % опрошенных осведомлено о нем, согласно закону. Ответивших отрицательно на поставленный вопрос не оказалось. Данный опрос свидетельствует об актуальности проблемы реальной правовой осведомленности молодёжи.

Респондентам был задан вопрос «Что способствует росту экстремизма в Российской Федерации в среде молодёжи?». Мнения большинства разделились, а именно 30 % опрошенных, считает, что экстремизму способствует низкий уровень образования и культуры среди населения, в то время как 20 % убеждены, что виной тому пропаганда насилия, национализма, экстремизма в СМИ. Также, 17 % убеждены, что причина кроется в растущем количестве мигрантов на территории Российской Федерации, а 13 % в многонациональном составе населения. Одинаковое количество опрошиваемых, а именно 8 % опрошенных считают, что пренебрежительное отношение к культуре других народов и экологический кризис могут способствовать появлению экстремистских взглядов, 4 % опрошенных видят угрозу роста в возможности свободного выражения своих взглядов.

Следующим вопросом был «Какие из возможных направлений борьбы с молодежным экстремизмом наиболее эффективны?». Согласно данному опросу, респонденты считают необходимым: 27 % — повышение духовно-нравственного воспитания с раннего

детства, а также 22 % — проведение культурной работы с молодежью. Проблема экстремизма актуализируется также в связи с потребностью укрепления сил обороны и безопасности, так 17 % опрошенных видят в качестве одной из мер противодействия молодежному экстремизму системную работу правоохранительных органов, 15 % считает, что требуется ужесточить государственный контроль над средствами массовой информации. В настоящее время молодёжь часто сталкивается с материальными и социальными проблемами.

Отсутствие возможностей и перспектив на будущее угнетают и порождают чувство безнадежности, а в результате этого — агрессию. В связи с этим 11 % опрошенных видят путь борьбы с экстремизмом в росте защищенности молодёжи в социальной сфере, 4 % вообще не видят эффективных форм в борьбе с экстремизмом, более того, 2 % опрошенных вообще считают, что с экстремизмом не стоит бороться. Малое количество респондентов видят проблему роста преступлений экстремистской направленности в большом количестве мигрантов и считают, что эффективной формой борьбы с экстремизмом является ограничение потока мигрантов на территорию Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод, что проблема противодействия экстремизму среди молодёжи актуализируется. Необходимо предпринимать конкретные меры и проводить комплексные мероприятия по устранению причин и условий экстремистских проявлений среди молодёжи.

Выделяют две группы, с которыми проводят комплекс мер по профилактике экстремизма:

1) лица, у которых не сформировалась экстремистская наклонность (как правило, молодёжь сама, в добровольном порядке вступает в направление по социальной профилактике. Они не имеют никаких агрессивных намерений, их сознание не направленно на выработку экстремистского течения. Данная задача программы направлена на закрепление и поддержание толерантного мировоззрения).

2) лица, у которых уже сформировалось деформированное мировоззрение. Такие меры проходят в принудительном характере. Необходимо в этом деле найти индивидуальный подход к каждому индивиду. Данный результат будет таковым: внедрение в социум лица, посредством переубеждения индивида и отказ от экстремистских взглядов. Возможно, возникнет потребность обратиться к специалисту, профессиональному психологу.

Комплекс мер противодействия распространению идеологии экстремизма включает: просвещение молодежи (пропаганда наук: экономика, политология, философия); развитие в молодёжной среде осуждения и неприятия агрессии и нетерпимости, толерантности взглядов; помощь молодёжи, решение конфликтных ситуаций без агрессии; развитие доброжелательности; просвещение молодёжи о последствиях экстремизма; углубление знания молодёжи в национальные обычаи, а также знания и возникновения обычаев и традиций, проведение занятий по воспитанию патриотизма; тесное взаимодействие образовательных учреждений и родителей; внедрение в воспитательные программы отдельных тем, касающиеся профилактики экстремизма; в целях обеспечения этого процесса необходимо проводить систематический мониторинг уровня правосознания в сферах учебы, работы, досуга, уровня толерантности в среде молодёжи, в сфере экстремизма; включить в социальную защиту доступность необходимых благ для молодёжи; продвигать досуговый комплекс для молодёжи (волонтерство); организация культурной работы с молодёжью.

Необходимым условием научного обеспечения этого комплекса является изучение правового сознания молодежи, обоснование правовых мер по профилактике экстремизма молодежи с учетом её неоднородности.

Особое значение приобретает криминологическое-правовое обеспечение противодействия

экстремистским проявлениям студенческой молодежи как перспективного интеллектуального авангарда нашего общества.

Исследование молодежного экстремизма как криминологической-правовой проблемы включает криминологическую характеристику экстремистских проявлений молодежи, криминологические-правовые аспекты детерминации молодежного экстремизма, состояние научного обеспечения противодействия молодежному экстремизму.

При этом криминологическая характеристика правосознания студенческой молодежи включает познавательный уровень правосознания и его источники, оценочный уровень правосознания и его деформации, регулятивный уровень правосознания и его реализация в поведении.

Основные направления криминологического-правового обеспечения противодействия экстремизму студенческой молодежи включают криминологические-правовые аспекты организации системы противодействия экстремизму, формирование позитивной направленности правосознания в сфере экстремальных ситуаций в учебном и воспитательном процессе, правовое регулирование системной коррекции отклоняющегося поведения студенческой молодежи в сфере экстремизма.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и терроризма : монография / О. В. Дамаскин. — М.: Юрлитинформ, 2018. — 264 с.
2. Предупреждение вовлечения молодежи в террористические и экстремистские организации. Методические рекомендации. — СПб.: ООО «Издательство «РУСЬ», 2016. — 64 с.
3. Профилактика терроризма и экстремизма в молодежной среде / под. общ. ред. А. П. Новикова. — СПб.: ООО «Издательство «Русь», 2018. — 96с.
4. Противодействие современному экстремизму и терроризму : науч.-практ. пособие / О. В. Дамаскин, В. В. Красинский, А. В. Козлов; под общ. ред. чл.-корр. РАН А. Н. Савенкова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019 — 143 с.

Youth extremism as a modern criminal and legal problem

© Yasnitskaya M. I.,

Junior Researcher, Department of criminal law, criminology and justice issues Institute of State and Law

Annotation. The article discusses the topical issues, of determination of youth extremism, the needs and possibilities of counteracting it by legal means.

Key words: extremism, youth extremism, extremist offences, counteracting extremism.

Военные проблемы международного права

История становления правовых основ деятельности военнослужащих вооруженных сил Соединённых Штатов Америки, выполняющих операции мирного времени за пределами национальной территории

© Богданов С. Л.,

адъюнкт кафедры конституционного (государственного) и международного права военного университета

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые исторические, организационные и правовые основы деятельности военнослужащих вооруженных сил Соединённых Штатов Америки выполняющих операции мирного времени за пределами национальной территории на примере специальных подразделений Соединенных Штатов Америки – Сил специальных операций.

Ключевые слова: США, Силы специальных операций, международное право, операции мирного времени.

По-прежнему остается актуальным вопрос соблюдения норм международного права, о чем могут свидетельствовать многочисленные работы российских ученых, посвященные данной теме¹. И все чаще и чаще звучат слова о соблюдении указанных норма со стороны США.

Российский юрист А. В. Романович-Славатинский в конце XIX в. высказал мнение о том, что «сравнительный метод, исследующий сходства и различия положительного права одного народа с положительным правом других народов должен, конечно, найти известное применение и в науке русского государственного права. Метод этот,

несомненно, может иногда привести к весьма плодотворным результатам»².

Количество специфических действий войск (сил) Соединенных Штатов Америки, операции, проводимые в том числе и ограниченным контингентом войск в Афганистане, Ираке и Сирийской Арабской Республике, достигло того уровня, который оказался достаточным для качественного скачка — появления новой формы военных действий — военных операций мирного времени.

Термин «военные операции мирного времени» является собирательным: он объединяет широкий спектр действий войск

¹ См., напр.: Дамаскин О. В., Холиков И. В. Актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности России в условиях современных военных конфликтов // Вестник Академии военных наук. 2018. № 4 (65). С. 121—128; Дамаскин О. В., Холиков И. В. Военные аспекты международного гуманитарного права // Военное право. 2017. № 2 (42). С. 214—221; Корякин В. М. Односторонние санкции в международных отношениях как элемент технологии «цветных революций» // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1 (6). С. 143—147; Корякин В. М. Санкции в межгосударственных отношениях: военно-правовой аспект // Военное право. 2015. № 2 (34). С. 154—164; Корякин В. М., Харитонов В. С. Понятие «наемничество» в контексте деятельности частных военных компаний

// Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2019. № 7 (264). С. 64—69; Чернявский А. Г. Суверенитет и международное право: историко-правовые аспекты // Образование и право. 2019. № 4. С. 46—54; Чернявский А. Г. Проблема «Право и общество» в работах современных зарубежных ученых // Российское и международное право: общее и особенное / Материалы Всероссийской научно-практической конференции памяти профессора Ф. М. Рудинского. М., 2019. С. 100—104; Чернявский А. Г., Синяева Н. А., Самодуров Д. И. Международное право: учебник. М., 2019.

² Керимов Д. А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права: монография; 4-е изд. М.: Изд-во СГУ, 2008. С. 296.

(сил) — от вооруженной интервенции до демонстрации силы, а также действия, направленные на решение задач, которые до недавнего времени считались «несвойственными» вооруженным силам, но тем не менее идеально вписывается в концепцию и практику применения сил специальных операций, структурно являющихся частью вооруженных сил США.

Поэтому, рассматривая историю становления правовых основ деятельности военнослужащих вооруженных сил Соединённых Штатов Америки, выполняющих операции мирного времени за пределами национальной территории, мы фактически ведем речь в большей мере о силах специальных операций.

Применяя данный подход, рассмотрим некоторые исторические, правовые и организационные основы формирования одного из специальных подразделений США — сил специальных операций (ССО).

ССО США включают в себя большое количество тщательно отобранных и хорошо подготовленных подразделений из всех четырех видов Вооруженных сил США — каждое со своей историей и своими задачами. ССО имеют сложную организацию, различные возможности и широкий диапазон официально поставленных задач. При этом весьма непросто понять, что же представляют собой ССО и как именно используются. По многим аспектам ССО — относительно молодое сообщество, применительно к которому ответы на вопросы типа «кто же они такие?» и «чем они занимаются?» по-прежнему находятся на этапе подробного формулирования.

Так что же такое ССО и какова история их возникновения?

В 1987 г. во всех видах Вооруженных сил США были созданы подразделения специальных операций, которые объединены новым сформированным Командованием сил специальных операций США (USSOCOM). Данное командование было создано по указанию Конгресса и вопреки возражениям военных после неудачно выполненной операции по спасению американских заложников в Иране. Конгресс также создал новое Управление помощника

министра обороны по специальным операциям — конфликтам малой интенсивности, в обязанности которого входила выработка стратегии и обеспечение ресурсами, необходимыми для проведения специальных операций, ведения конфликтов малой интенсивности, а также выработка рекомендаций для министра обороны применительно к специальным операциям.

Наиболее известны две операции последнего десятилетия, а именно — попытка свержения режима Талибан силами военнослужащих ССО сухопутных войск и ВВС США совместно с афганскими военными после террористических актов 11 сентября 2001 г., а также отчаянный рейд «морских котиков» ВМС США на территории Пакистана с целью устранения Усамы бен Ладена в мае 2011 г.

Помимо этих двух операций, общественность вряд ли имеет хоть какое-то представление об использовании ССО и выполняемых ими операциях. Хотя ССО осуществляют многочисленные рейды против террористов и мятежников, выполняют функции военных советников, занимаются сбором и предоставлением информации и разведывательных данных, а также осуществляют операции при взаимодействии с местной гражданской администрацией и населением.

ССО призваны выполнять самые разнообразные задачи в соответствии со Сводом законов США (ст. 167 Раздела 10) и военной доктриной США. ССО должны быть готовы к выполнению следующих основных операций и видов деятельности: борьба с мятежными формированиями и антиправительственными силами; борьба с терроризмом; борьба с распространением оружия массового поражения; обеспечение национальной безопасности иностранного государства; оказание содействия силам безопасности; специальные (нетрадиционные) способы ведения боевых действий; непосредственное (прямое) силовое воздействие; ведение специальной разведки; информационные операции; операции военно-информационного обеспечения; операции при взаимодействии с местной гражданской администрацией и населением. Данный перечень операций

подразумевает сочетание самых разных компонентов и поэтому вряд ли поможет четко представить, чем же в действительности занимаются ССО¹.

За последние годы командование ССО сформулировало два основных способа осуществления специальных операций: прямое одностороннее воздействие и не прямое воздействие при взаимодействии с другими силами (например, многолетняя попытка создания компетентных сил специальных операций и полицейских подразделений по борьбе с наркотиками в Колумбии, а также оказание помощи в борьбе с мятежниками).

ССО США имеют некоторые недостатки. Например, для того чтобы трансформировать ССО из довольно крупного тактического инструмента в эффективное средство достижения решающего и устойчивого результата, ССО должны принять, по мнению руководства вооруженных сил США, новую модель с двумя крайне важными характеристиками особенностями. Во-первых, необходимо сделать взаимодействие и сотрудничество с партнерами США (военно-политическое воздействие в самых различных формах) их основным средством достижения конечного продолжительного результата. И, во-вторых, принять систематический подход, который позволит объединить все их различные возможности (взаимодействие с гражданской администрацией и населением, информационная и консультативная деятельность и т.д.), необходимые для проведения тщательно спланированных и хорошо продуманных кампаний при взаимодействии с другими военными и гражданскими структурами. В настоящее время некоторые недостатки в теории, организации и организационном развитии препятствуют ССО функционировать подобным образом.

В своих официальных заявлениях и других документах Командование сил специальных операций США пытается создать теорию специальных операций с использованием терминов *прямое воздействие* и *не прямое воздействие*, в соответствии с которой прямое воздействие выигрывает время

для непрямого воздействия с учетом решающего значения. Говоря другими словами, рейды и удары являются средствами для временного предотвращения угрозы, а военно-политическое воздействие используется ССО (и другими силами) для устранения угрозы на более продолжительный срок. И хотя согласно данной формулировке не прямое воздействие имеет решающее значение, на практике предпочтение обычно отдается все же прямому воздействию. За последнее десятилетие львиная доля внимания, усилий и ресурсов была направлена именно на прямое воздействие. Более того, и широкая общественность, и многие политики ассоциируют ССО исключительно с прямым воздействием. В результате этого ССО лишь наносят бесконечные удары по террористическим целям, которые постоянно восполняются новыми людскими ресурсами. И при этом нет никакого четкого понимания того, насколько сильно пострадала конкретная террористическая сеть и представляет ли она угрозу в дальнейшем. А не прямое воздействие больше похоже на какую-то пустую вывеску или инструмент, который используется крайне редко, но вовсе не является комплексным качественно новым подходом, который может быть эффективно использован для урегулирования конфликтов или предотвращения возникающих угроз.

Данная формула не подходит для оптимального использования ССО. Ключевым вопросом является внесение концептуальной ясности в отношении того, как оптимально использовать данные силы для достижения наилучшего результата (т.е. чтобы они стали единственным средством для достижения цели, которым не могут являться никакие другие войска). Без наличия ясности в данном вопросе велика вероятность того, что ССО так и будут использоваться для решения отдельно взятых проблем, но с учетом того, что подобные проблемы будут повторяться или в эпизодических тактических операциях, но не станут составной частью осмысленных кампаний, на достижение долговременных результатов. К тому же

¹ [Электронный ресурс]//
www.law.cornell.edu/uscode/text/10/167

сообщество ССО не организовано для выполнения данных хорошо продуманных и взаимосвязанных кампаний, а ее органы управления не рассматривают данный аспект в качестве приоритетного.

Главным концептуальным недостатком ССО является отсутствие четкого и согласованного лексикона и доктрины, которые бы разъясняли, что представляют собой ССО и как именно они используются. Способы, применяемые для достижения своих целей, не проработаны в соответствии с каким-либо шаблоном, который можно адаптировать к различным ситуациям, а также не совсем понятны политикам и другим государственным структурам. ССО должны стать источником инновационных идей для противодействия нестандартным и постоянно возникающим новым угрозам. Нарботка интеллектуального капитала ССО не является приоритетной задачей. Все усилия направлены лишь на поиск и устранение конкретных целей. Поэтому неудивительно, что при отсутствии данного фундамента ССО обычно используются лишь для решения тактических и периодически возникающих задач. За последние годы ССО использовались почти в ста странах мира, но лишь в единичных случаях их использование приводило к решающему или долгосрочному результату. В качестве новой модели можно было бы использовать подход, примененный в Колумбии и на Филиппинах, где ССО занимались планированием долгосрочных кампаний, осуществляя консультационную деятельность, взаимодействие с гражданской администрацией и населением, а также информационное обеспечение для решения проблем, вызванных слабостью местного правительства в области обеспечения безопасности и направленных на устранение самих источников конфликта. Военнослужащие ССО разрабатывали данные планы совместно с правительством Колумбии и Филиппин и интегрировали их в планы военного командования на театре военных действий по географическому принципу, а также в планы посольств США в данных странах. Также ССО координировали свои

действия с другими соответствующим объединенными силами и гражданскими структурами.

Кроме этого, ССО имеют функциональные недостатки. В соответствии с доктриной применения ССО наиболее очевидный и важный функциональный недостаток заключается в том, что командования специальных операций на театре военных действий должны стать основными центрами планирования и проведения специальных операций на конкретном театре военных действий, но на самом деле они являются самыми необеспеченными ресурсами командованиями. В отличие от первоклассных специалистов по прямому и непрямому воздействию, командования специальных операций на театре военных действий испытывают существенную нехватку в количестве и качестве личного состава, а также разведывательных, аналитических и планировочных ресурсов. Они должны являться по взглядам руководства вооруженных сил США главными консультантами соответствующих военных командований в своем географическом регионе по вопросам проведения спецопераций, но крайне редко получают какую-либо поддержку от вышестоящего командования. Последние часто перенаправляют ресурсы и личный состав, выделяемые для командований специальных операций на театре военных действий (TSOC), в результате чего их численность на 20 процентов меньше предписанного штатного состава. Возможность продвижения по службе во время пребывания в TSOC крайне низкая, что делает назначение в данные командования крайне непривлекательным и приводит к снижению качества имеющегося личного состава. К тому же высокий процент среди личного состава составляют военнослужащие, которые назначены на должности лишь на непродолжительный срок, или являются резервистами, чей уровень подготовки явно недостаточный. Ввиду нехватки ресурсов командования специальных операций на театре военных действий просто неспособны осуществлять планирование и проведение специальных операций.

Вторым функциональным недостатком является отсутствие единого управления. За последнее десятилетие ССО были распределены по отдельным организациям, которые управляются отдельными командными инстанциями даже в пределах одной и той же страны. Единое управление, в соответствии с которым все силы функционировали бы под руководством единого командования для оптимального достижения общей цели — вот базовый принцип проведения военных операций. Лишь однажды, в июле 2012 г., в Афганистане все подразделения специальных операций на территории одной страны действовали под единым командованием. И это должно стать стандартной практикой на новых театрах военных действий, например, в Йемене и Африке, в качестве оптимального способа внутреннего и внешнего взаимодействия. За исключением крупномасштабных специальных операций, как, например, в Афганистане, логическим средством объединения управления всеми подразделениями специальных операций являются командования специальных операций на театре военных действий. Данная практика должна стать стандартной для всех подразделений, действующих на постоянной основе. Даже отдельные и ограниченные по времени операции, осуществляемые подразделениями специальных операций, должны координироваться, а их возможные результаты заранее оцениваться. Наличие двух отдельных организаций по проведению специальных операций со своими штабами на местах создает внутренние противоречия и существенно усложняет координацию и понимание с командованием обычных подразделений, посольствами США и правительствами стран пребывания.

Третьим функциональным недостатком является отсутствие механизма систематического финансирования проведения специальных операций в конкретной стране. Нет особого смысла вносить изменения в единый план проведения специальных операций, если основные виды деятельности по достижению продолжительного результата финансируются лишь периодически. Большинство специальных операций (даже про-

водимые в отдельно взятой стране) финансируются лишь выборочно в зависимости от выполнения конкретной задачи или в течение определенного времени. При этом о ежегодном финансировании подготовительной или консультативной деятельности не может быть и речи, что создает неопределенность, которая может помешать выполнению операций и партнерских обязательств. В некоторых случаях приходится добиваться разрешения Государственного департамента США, что может затянуться до двух лет. Для успешного обеспечения взаимодействия с партнерами требует наличие длительных усилий и обязательств, как это было в Колумбии и на Филиппинах.

Помимо вышеуказанных внутренних функциональных недостатков, Силам специальных операций и обычным вооруженным силам не удастся взаимодействовать в установленном порядке, что позволило бы увеличить эффективность проведения операций в малых масштабах. ССО испытывают нехватку в средствах обеспечения (например, транспортная и боевая авиация, материально-техническое обеспечение, средства разведки и наблюдения, а также военно-юридическая служба и военная полиция), недостаток в дополнительных пехотных подразделениях и неопределенность с порядком подчинения.

По своей структуре и доктрине ССО полагаются на обычные вооруженные силы. В свою очередь, обычные вооруженные силы не могут оперативно выделить небольшие подразделения, так как сама их система связана с использованием крупных подразделений. Данный фактор является следствием подготовки к крупномасштабной традиционной войне и основным препятствием для возможности быстрой перестройки, необходимой в эпоху наличия динамичных и гибридных угроз. И проблема простирается гораздо дальше нехватки в средствах обеспечения. Если создать более гибкую систему, то данные две силы могли бы взаимодействовать на совершенно новом уровне. Примером может служить эксперимент в Афганистане, где Силам специальных операций были приданы два обычных пехотных батальона, которые были разбиты на группы

для выполнения операций по обеспечению стабильности в конкретных населенных пунктах. Подобные сочетания ССО и обычных вооруженных сил могли бы расширить военные возможности США при проведении небольших операций в различных местах. Но этому мешает отсутствие необходимой подготовки, управления и привычного взаимодействия между двумя этими силами, а также упорное нежелание внесения изменения, необходимых для официального закрепления и совершенствования подобных инноваций.

Мы полагаем, что информация о данном специальном подразделении вооруженных сил США в условиях сложившейся в настоящий момент обстановки в мире может пригодиться специалистам в области международного военного права при изучении базовых правовых основ применения вооруженных сил Соединённых Штатов Америки, выполняющих операции мирного времени за пределами национальной территории.

Библиография

1. Дамаскин, О. В. Актуальные вопросы правового обеспечения сил и средств обороны и безопасности России в условиях современных военных конфликтов / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Вестник Академии военных наук. — 2018. — № 4 (65). — С. 121—128.

2. Дамаскин, О. В. Военные аспекты международного гуманитарного права / О. В. Дамаскин, И. В. Холиков // Военное право. — 2017. — № 2 (42). — С. 214—221.

3. Корякин, В. М. Односторонние санкции в международных отношениях как элемент технологии «цветных революций» / В. М. Корякин // Российский журнал правовых исследований. — 2016. — № 1 (6). — С. 143—147.

4. Корякин, В. М. Санкции в межгосударственных отношениях: военно-правовой аспект / В. М. Корякин // Военное право. — 2015. — № 2 (34). — С. 154—164.

5. Корякин, В. М. Понятие «наемничество» в контексте деятельности частных военных компаний / В. М. Корякин, В. С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2019. — № 7 (264). — С. 64—69.

6. Чернявский, А. Г. Международное право : учебник / А. Г. Чернявский, Н. А. Синяева, Д. И. Самодуров. — М., 2019.

7. Чернявский, А. Г. Проблема «Право и общество» в работах современных зарубежных ученых / А. Г. Чернявский // Российское и международное право: общее и особенное : Материалы Всероссийской научно-практической конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского. — М., 2019. — С. 100—104.

8. Чернявский, А. Г. Суверенитет и международное право: историко-правовые аспекты / А. Г. Чернявский // Образование и право. — 2019. — № 4. — С. 46—54.

9. Керимов, Д. А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права : монография; 4-е изд. / Д. А. Керимов. — М.: Изд-во СГУ, 2008.

History of formation of legal bases of activity of the military personnel of armed forces of the United States of America performing military operations other than war outside the national territory

© Bogdanov S. L.,

adjunct of the Department of constitutional (state) and international law of the University of the Ministry of defense of the Russian Federation.

Abstract. The article considers some historical, organizational and legal bases of activity of the military personnel of the armed forces of the United States of America performing military operations other than war outside the national territory on the example of special units of the United States of America – special operations Forces.

Keywords: United States, special operations Forces, international law, military operations other than war.

Юридические факты, фактический состав в механизме правовой защиты суверенных прав и юрисдикции государства

© Григорьев А. Г.,

кандидат юридических наук, специалист ООО «Центр экспертизы и правовой защиты»

Аннотация. Современный уровень развития международного права в сфере установления и правового закрепления границ законных интересов государств обеспечивает суверенные права и юрисдикцию государств как на своей территории, так и за ее пределами. В то же время возможности их защиты находятся в зависимости от правового режима данных территорий. Целью исследования является правовая характеристика юридических фактов, фактического состава, квалифицируемых как международно-правовые деяния в отношении суверенных прав и юрисдикции государства применительно к национальному и смешанному правовым режимам. Методология исследования основана на системном подходе, моделировании, кибернетической модели «черного ящика». Выводы: в механизме правовой защиты суверенных прав и юрисдикции государства установлению подлежат юридические факты, фактический состав международно-правовых деяний: для национального правового режима — оккупация территории; аннексия; блокада портов или берегов государства; для смешанного правового режима — интервенция или вмешательство во внутренние и внешние дела государства. Полученные научные результаты могут использоваться для расширения компетенции органов исполнительной власти в сфере защиты законных интересов Российской Федерации.

Ключевые слова: международно-правовые деяния, суверенные права государства, юрисдикция государства, системный подход, «вход» системы.

В современных условиях возможность существования многополярного мира основана на паритете законных интересов государств¹. Защита государственных интересов не может строиться на возможностях использования военной силы для достижения целей своих национальных интересов². В международном праве данные положения закреплены в ст. 33—38, 43 Устава ООН³. Лишая государства права на защиту своих интересов «ad bellum», данные положения не осуждают использование вооруженной силы в порядке самообороны в случае агрессии. Агрессия рассматривается как международно-правовое деяние в отношении специфического объекта — суверенитета государства, элементами которого являются суверенные права и юрисдикция государства на природные ресурсы, находящиеся на его территории. В то же время суверенные

права и юрисдикция государства распространяются на природные ресурсы продолжения своей территории в морском пространстве, находящейся под смешанным правовым режимом.

В данных условиях научный интерес представляет оценка возможностей правовой защиты суверенных прав и юрисдикции государства посредством экстраполяции категорий «суверенные права» и «юрисдикция» в национальном правовом режиме на такие же категории в смешанном правовом режиме. *Целью исследования* является квалификация юридических фактов и фактического состава международно-противоправных деяний, которые могут служить основанием возникновения правовых отношений по защите суверенных прав и юрисдикции страны. *Задачи исследования:* оценка возможности рассмотрения суверенные права и

¹ Григорьев А. Г., Холопова Е. Н. Границы законных интересов» государства // Юридическое образование и наука. 2019. № 1. С. 42—47.

² Иванов В. П. Юридический механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации:

Конституционно-правовые и организационные проблемы формирования и реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 3.

³ URL: Устав ООН // <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата обращения: 25.08.2019).

юрисдикции государства как объект международно-противоправного деяния; установление предмета международно-противоправных деяний в отношении суверенных прав и юрисдикции государства. Объектом исследования является система правовой защиты законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере общественных отношений. Предмет исследования составляет механизм правовой защиты суверенных прав и юрисдикции государства.

Методология исследования. Система правовой защиты законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере рассматривается исходя из ее объективного существования. Высокий уровень неопределенности при организации и функционировании данной системы в условиях недостаточной когерентности национального и международного права обуславливает необходимость использования ее модели как компенсаторного средства¹. Защищенность законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере как интегративный результат функционирования данной системы интерпретируется на основе кибернетической модели «черного ящика». Формальная тождественность событий, фактов, явлений в пограничной сфере общественных отношений соответствующим правовым категориям, характеризующимся как юридический факт и фактический состав международно-противоправных деяний, образуют «вход» системы правовой защиты законных интересов Российской Федерации.

Суверенные права и юрисдикции государства как объект международно-противоправного деяния.

Политические и экономические интересы многих стран в современном мире реализуются без учета основополагающих

принципов международного права, а в некоторых случаях международное право служит для юридического прикрытия неправомерных действий, квалифицируемых как международно-правовые деяния². Правовое закрепление в международном праве принципа суверенитета государства на его территорию, по мнению С. А. Войтовича, связано с деколонизацией стран Африки и Азии. Данный принцип заключается в свободном распоряжении природными ресурсами государства и экономическими благами от их эксплуатации в пределах своей территории³. В соответствии с п. 5 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/1515 (XV) от 15 декабря 1960 г. «Согласованные меры для обеспечения экономического развития менее развитых стран»⁴ право государства на распоряжение своими природными богатствами и ресурсами рассматривается как суверенное. В принятой позже ст. 1 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/1803 (XVII) от 14 декабря 1962 г. «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами»⁵ провозглашается, что право народов и наций на неотъемлемый суверенитет над их естественными богатствами и ресурсами должно осуществляться в интересах их национального развития и благосостояния населения соответствующих государств.

Рассматривая проблему государственного суверенитета в целом, И. В. Яковюк констатирует, что «суверенные права государства являются неотъемлемыми, поскольку необходимы для его нормального функционирования. Они признаются неотъемлемыми, поскольку выступают слагаемыми государственного суверенитета, конкретизируя его содержание»⁶. Данный подход допускает наличие суверенитета только в случае присутствия суверенных прав, но

¹ Тихомиров Ю. А. Риск в праве: природа и причины // Право и современные государства. 2016. № 6. С. 9—19.

² Тихомиров Ю. А. Государство в мировом сообществе // Общественные науки и современность. 2017. № 3. С. 15—25.

³ Войтович С. А. Суверенные права государства распоряжаться природными ресурсами и осуществлять экономическую деятельность // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1985. № 4. С. 50—57.

⁴ URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/1515\(XV\)](https://undocs.org/ru/A/RES/1515(XV)) (дата обращения: 25.08.2019).

⁵ URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/1803\(XVII\)](https://undocs.org/ru/A/RES/1803(XVII)) (дата обращения: 25.08.2019).

⁶ Яковюк И. В., Шестопап С. С. Государственный суверенитет и суверенные права: проблема соотношения // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т. 6. № 4 (21). С. 381—387.

он не учитывает аспекты колонизации, оккупации, аннексии территорий, когда суверенные права государства в отношении природных ресурсов могут у него оставаться ввиду своей неотделимости, но суверенитетом в отношении них государство пользоваться не может. А. Ф. Андреев считает, что «суверенитет страны проявляется в праве распоряжаться своей территорией, устанавливать административно-территориальное деление; организовывать по территориальному принципу государственную власть и государственное управление; определять и изменять режим своих государственных границ, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа»¹. В то же время суверенитет государства ограничен исключительно его территорией. Очевидно, что исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации находится за пределами государственной территории и права государства на них ограничены юрисдикцией в целях осуществления суверенных прав. В то же время возникает вопрос о возможности правовой оценки нарушения суверенных прав государства в отношении ресурсов, находящихся на континентальном шельфе государства и в его исключительной экономической зоне как нарушения его суверенитета. Так, в аспекте ст. 1 Резолюции 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г.² агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций. Возникает вопрос о возможности правовой оценки,

например, минирования исключительной экономической зоны государства, как применения вооруженной силы против суверенитета государства и квалификация данных действий как агрессии. Так, данные действия с одной стороны не нарушают суверенитета другой страны, с другой — препятствуют реализации суверенных прав и юрисдикции государства в своей исключительной экономической зоне. Л. В. Терентьева считает, что юрисдикция хотя и является проявлением суверенитета государства, но не должна отождествляться с суверенитетом государства³. В то же время объективные процессы глобализации порождают различные интеграционные образования⁴ и могут изменять подходы к определению юрисдикции⁵, что имеет значение для оценки и международно-правовых деяний в отношении суверенных прав и юрисдикции государства. В некоторых случаях констатируется девальвация государственного суверенитета как политико-правовой категории под воздействием глобализации и интеграции государств⁶.

Таким образом, суверенные права и юрисдикция государства на своей территории и пространствах, находящихся за ее пределами, как объекта международно-противоправного деяния, не являются равнозначными. Законные интересы государства в отношении суверенных прав и осуществления юрисдикции государства на его территории объединяются под предметом обеспечения суверенитета государств. За пределами государственной территории суверенные права и юрисдикцию следует считать самостоятельным предметом законных интересов государства.

¹ Андреев А. Ф. Суверенитет российского государства как субъекта международного права // Государство и право. 2012. № 8. С. 76—86.

² URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml (дата обращения: 25.08.2019).

³ Терентьева Л. В. Соотношение понятий «юрисдикция» и «суверенитет» // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. № 12 (28). С. 126—133.

⁴ Бырдин Е. Н. Международное правовое регулирование и границы государственного

суверенитета // Lex Russica. 2016. № 10(119). С. 116—125.

⁵ Berman P. S. The Globalization of Jurisdiction / Paul Schiff Berman // University of Pennsylvania Law Review. 2002. № 151(2). P. 311—545.

⁶ Терентьева Л. В. Концепция суверенитета государства в условиях глобализационных и информационно-коммуникационных процессов // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 187—200.

Предмет международно-противоправных деяний в отношении суверенных прав и юрисдикции государства.

Предмет международно-противоправных деяний в международном праве не сформулирован конкретно. В соответствии с п. «b» ст. 2 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 28 января 2002 г. «Ответственность государств за международно-правовые деяния»¹ таким предметом является нарушение международно-правового обязательства. Статьей 3 этого же документа определяется, что квалификация деяния государства как международно-противоправного определяется международным правом. При этом правомерность его по внутригосударственному праву не влияет на такую квалификацию. Международное право является единственным источником для квалификации таких деяний. Оценке подлежат международно-противоправные деяния в отношении суверенных прав и юрисдикции государства в отношении территорий, находящихся под национальным режимом, обеспечивающимся суверенитетом государства и под смешанным режимом как самостоятельных объектов международно-правовых деяний. Учитывая, что международно-правовые обязательства могут вытекать как из общих норм международного права, так и из двухсторонних международных договоров, устанавливающих особые правовые отношения между государствами, автор ограничивает выборку исключительно общими нормами международного права, поскольку именно они создают условия неопределенности для государства в правоприменении.

В качестве предмета международно-правовых деяний в отношении суверенных прав и юрисдикции государства, находящихся под национальным правовым режимом и смешанным правовым режимом, рассматривается агрессия, интервенция, вмешательство во внутренние и внешние дела.

В соответствии со ст. 1 резолюции 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. «Определение агрессии» под агрессией понимается применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций. Поскольку объектом посягательства является суверенитет страны, то учитывая концепцию его неделимости, воздействие на любой его элемент будет подпадать под данное определение. Соответственно посягательство на суверенные права и юрисдикция государства являются предметом международно-правового деяния.

В отличие от агрессии, конкретного определения интервенции международным правом не предусмотрено. В документах ООН интервенция рассматривается вместе с вмешательством во внутренние и внешние дела, указывая на их синонимическое родство. При всей широте охвата содержания данного понятия ограничимся предметом посягательства на суверенные права и юрисдикцию государства в отношении природных ресурсов, находящихся под национальным правовым режимом. Так в преамбуле Резолюции 36/103 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1981 г. «Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств»² суверенитет государств над своими природными ресурсами является основой установления, поддержания и укрепления международного мира и безопасности. При этом Резолюцией A/RES 2131 (XX)-R «Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета»³ вооруженное вмешательство приравнивается к агрессии. Одним из принципов является принцип, касающийся обязанности в соответствии с Уставом не вмешиваться в дела, входящие во

¹ URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/56/83> (дата обращения: 25.08.2019).

² URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/internal_affairs_decl.shtml (дата обращения: 25.08.2019).

³ URL: [https://undocs.org/ru/A/RES/2131%20\(XX\)](https://undocs.org/ru/A/RES/2131%20(XX)) (дата обращения: 25.08.2019).

внутреннюю компетенцию любого другого государства, принятый Резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г. «Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»¹, в соответствии с которым ограничены права государств вмешиваться во внутренние и внешние дела любого другого государства. При этом вооруженное вмешательство и все другие формы вмешательства или всякие угрозы, направленные против правосубъектности государства или против его политических, экономических и культурных основ, рассматриваются как нарушение международного права. Таким образом, предметом международных противоправных деяний против суверенных прав и юрисдикции государства, находящихся под национальным правовым режимом, будут являться агрессия, интервенция и вмешательство во внутренние и внешние дела государства.

Особенностью международно-правовых деяний в отношении суверенных прав и юрисдикции государства, находящихся под смешанным правовым режимом, является международный режим морских пространств, в которых находятся объекты, защищаемые национальным законодательством. Поскольку данные объекты находятся за пределами территории государства, суверенные права и юрисдикция государства на них являются самостоятельными предметами защиты законных интересов государства.

Для оценки возможности применения категории «агрессия» на данных территориях следует учитывать, что объектом агрессии является суверенитет страны. Су-

веренитет страны ограничен государственной границей². Границы континентального шельфа и исключительной экономической зоны ограничены географической границей. Данная граница не подлежит защите, поскольку находится в морском пространстве с международным правовым режимом. Следовательно, категория «агрессия» неприменима к суверенным правам и юрисдикции государства за пределами государственной территории. В соответствии со ст. 2 Резолюции 36/103 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1981 г. «Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств»³ объектом интервенции и вмешательства во внутренние и внешние дела применительно к суверенным правам и юрисдикции государства в отношении природных ресурсов является суверенное и неотъемлемое право государства свободно определять свою собственную экономическую систему, осуществлять неотъемлемый суверенитет над своими природными ресурсами. В данной формулировке своими природными ресурсами, на которые распространяется неотъемлемый суверенитет, являются лишь природные ресурсы, находящиеся в пределах ее территории. В то же время согласно ст. 56, 77 Конвенции ООН по морскому праву⁴ прибрежное государство в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию. При этом суверенные права ограничены конкретными целями, а юрисдикция ограничена перечнем объектов, в отношении которых она осуществляется. Таким образом, предметом международных противоправных деяний против суверенных прав и юрисдикции государства, находящихся под смешанным правовым режимом, будут являться интервен-

¹ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 25.08.2019).

² Туганов Ю. Н. Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности // Военное право. 2018. № 6 (52). С. 50—54; Туганов Ю. Н., Журавлев С. И. О порядке реализации правил пограничного режима в Российской Федерации в контексте обеспечения

государственной безопасности России // Военно-юридический журнал. 2018. № 4. С. 7—11.

³ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/internal_affairs_decl.shtml (дата обращения: 25.08.2019).

⁴ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/lawsea.pdf (дата обращения: 25.08.2019).

ция и вмешательство во внутренние и внешние дела государства в пределах прав государства, установленных международным правом.

Таким образом, юридические факты, фактический состав международно-правовых деяний как основание возникновения правовых отношений по правовой защите законных интересов Российской Федерации в пограничной сфере устанавливаются в отношении суверенных прав и юрисдикции государства на своей территории. За пределами государственной территории суверенные права и юрисдикция государства образуют самостоятельный предмет их защиты.

Вывод. В механизме правовой защиты суверенных прав и юрисдикции государства, обеспеченных национальным правовым режимом, установлению подлежат юридические факты, фактический состав международно-правовых деяний, определенных ст. 3 Резолюции 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. «Определение агрессии»¹. Среди них следует выделить деяния, по мнению автора, прямо направленные против суверенитета и юрисдикции государства в отношении природных ресурсов: оккупация территории; аннексия; блокада портов или берегов государства.

В механизме правовой защиты суверенных прав и юрисдикции государства, находящихся под смешанным правовым режимом, установлению подлежат юридические факты, фактический состав интервенции или вмешательства во внутренние и внешние дела государства.

Интерпретация результатов. Международным правом однозначно признаются суверенные права и юрисдикция государств на своей территории. Они обеспечиваются возможностями правовой защиты от агрессии, интервенции и любого вмешательства во внутренние и внешние дела. В то же время, так же признаваемым суверенным правам и юрисдикции государства на природное продолжение

своей территории, идентифицируемых как исключительная экономическая зона страны и континентальный шельф, такой защиты не предоставляется в прямой постановке. Более того, использование вооруженной силы для защиты суверенных прав и юрисдикции страны на ее континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне фактически может быть расценено Советом Безопасности ООН как агрессия. В соответствии с принципом воздержания от угрозы силой или ее применения против территориальной целостности любого государства, установленного Резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г. «Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»², государства обязаны воздерживаться от актов репрессалий, связанных с применением силы. Соответственно, для защиты законных интересов на этих пространствах за пределами государственной территории может использоваться правовой механизм защиты от агрессии, интервенции и вмешательства во внутренние и внешние дела при установлении юридических фактов, фактического состава подпадающих под квалификацию международно-правового деяния, позволяющего запускать механизм международно-правовой ответственности.

Заключение. Результатом проведенного исследования является правовая характеристика юридических фактов, и фактического состава международно-противоправных деяний, которые могут использоваться в качестве основания возникновения правовых отношений по защите суверенных прав и юрисдикции страны как на ее территории, так и за ее пределами.

Данные выводы могут использоваться для обоснования расширения компетенции национальных юрисдикционных органов Российской Федерации по установлению,

¹ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml (дата обращения: 25.08.2019).

² URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 25.08.2019).

процессуальному закреплению юридических фактов и фактического состава международно-противоправных деяний, направленных против суверенных прав и юрисдикции нашей страны. Повышение степени корреляции национального законодательства с международным правом, позволит повысить возможности использования сил и средств правоохранительной системы Российской Федерации для защиты ее законных интересов в пограничной сфере.

Библиография

1. Андреев, А. Ф. Суверенитет российского государства как субъекта международного права / А. Ф. Андреев // Государство и право. — 2012. — № 8. — С. 76—86.
2. Бырдин, Е. Н. Международное правовое регулирование и границы государственного суверенитета / Е. Н. Бырдин // Lex Russica. — 2016. — № 10 (119). — С. 116—125.
3. Войтович, С. А. Суверенные права государства распоряжаться природными ресурсами и осуществлять экономическую деятельность / С. А. Войтович // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1985. — № 4. — С. 50—57.
4. Григорьев А. Г. «Границы законных интересов» государства / А. Г. Григорьев, Е. Н. Холопова // Юридическое образование и наука. — 2019. — № 1. — С. 42—47.
5. Иванов, В. П. Юридический механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации: Конституционно-правовые и организационные проблемы формирования и реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. П. Иванов. — М., 2006. — 53 с.
6. Терентьева, Л. В. Концепция суверенитета государства в условиях глобализационных и информационно-коммуникационных процессов / Л. В. Терентьева // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2017. — № 1. — С. 187—200.
7. Терентьева, Л. В. Соотношение понятий «юрисдикция» и «суверенитет» / Л.В. Терентьева // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. — 2016. — № 12 (28). — С. 126—133.
8. Тихомиров, Ю. А. Государство в мировом сообществе / Ю.А. Тихомиров // Общественные науки и современность. — 2017. — № 3. — С. 15—25.
9. Тихомиров, Ю. А. Риск в праве: природа и причины / Ю. А. Тихомиров // Право и современные государства. — 2016. — № 6. — С. 9—19.
10. Туганов, Ю. Н. Приграничное сотрудничество Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности / Ю. Н. Туганов // Военное право. — 2018. — № 6 (52). — С. 50—54.
11. Туганов, Ю. Н. О порядке реализации правил пограничного режима в Российской Федерации в контексте обеспечения государственной безопасности России / Ю. Н. Туганов, С. И. Журавлев // Военно-юридический журнал. — 2018. — № 4. — С. 7—11.
12. Яковюк, И. В. Государственный суверенитет и суверенные права: проблема соотношения / И. В. Яковюк, С. С. Шестопал // Азимут научных исследований: экономика и управление. — 2017. — Т. 6. — № 4 (21). — С. 381—387.
13. Berman, P. S. The Globalization of Jurisdiction / Paul Schiff Berman // University of Pennsylvania Law Review. — 2002. — № 151(2). — P. 311—545.

Legal facts, the actual composition in the mechanism of legal protection of sovereign rights and state jurisdiction

© Grigoriev A. G.,

Specialist of OOO "Center for Expertise and Legal Protection" Ph.D. in Law

Abstract. The modern level of development of international law in the sphere of establishing and legally fixing the boundaries of the legitimate interests of states ensures the sovereign rights and jurisdiction of states both within and outside its territory. At the same time, the possibilities of their protection are dependent on the legal regime of these territories. The purpose of the study is the legal characteristics of legal facts, the actual composition qualifying as internationally wrongful acts in relation to the sovereign rights and jurisdiction of the state in relation to the national and mixed legal regimes. The research methodology is based on the Systems approach, Modeling, Black box testing. Conclusions: In the mechanism of legal protection of sovereign rights and state jurisdiction, legal facts are to be established; the actual composition of international legal acts for the national legal regime is the occupation of the territory; annexation; blockade of ports or shores of the state. For a mixed legal regime – legal facts, the actual composition of international legal acts defined for the national legal regime in terms of the subject of sovereign rights and jurisdiction established by international law, as well as intervention or interference in the internal and external affairs of the state. The obtained scientific

results can be used to expand the competence of the executive authorities in the protection of the legitimate interests of the Russian Federation.

Key words: internationally wrongful acts, sovereign rights of the state, jurisdiction of the state, system approach, “entry” of the system.

Правовое обеспечение применения Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации для пресечения международной террористической деятельности: национальный и международный уровни

© Землин А. И.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права ФГКВБОУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации, член научно-консультационной секции Центра исследования проблем безопасности РАН

© Белов Я. Н.,

соискатель кафедры военной администрации, административного и финансового права ФГКВБОУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации, советник Правового департамента Министерства обороны Российской Федерации

Аннотация. Статья представляет заинтересованному читателю некоторые результаты проработки с использованием инструментария военно-правового исследования проблемных аспектов правового обеспечения применения Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами нашей территории в интересах пресечения международной террористической деятельности. Предметом инициативного научного исследования выступают правовые отношения, возникающие по поводу и в процессе пресечения международной террористической деятельности с использованием военной силы. Особую актуальность и практическую значимость исследованию придает ситуация, сложившаяся в сфере международного правового регулирования, характеризующаяся неоднозначностью принципиальных подходов различных государств, в том числе, и по вопросам пресечения международной террористической деятельности на территории одного государства с использованием вооруженных сил иных государств. На основе анализа результатов применения политико-правового, формально-догматического и системно-правового подходов к исследованию теории и практики пресечения международной террористической деятельности, раскрыты отдельные пробелы и противоречия правового регулирования, предложены пути их устранения.

Ключевые слова: военное право, терроризм, террористические угрозы, пресечение террористической деятельности, применение Вооруженных Сил за пределами Российской Федерации.

Исследование проблемных аспектов правового обеспечения применения Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами нашей территории предполагает необходимость первоначального определения сущности и пределов функционирования соответствующего правового института. Такого рода подход детерминирован потребностями четко установить и декла-

рировать принципиальные подходы, задающие своего рода систему координат, ценностей, а также определяющие методы исследования и исследовательские задачи правового исследования. Указанный подход представляется единственно возможным, поскольку решение частных задач без решения вопросов принципиального характера обрекли бы исследователей на неизбежные беспринципность и шатания.

Право всегда остро затрагивало интересы людей, потому не было, нет и не будет права, которым были бы довольны все члены общества. Это естественно: право порождено спорами и конфликтами; оно является социально необходимым, но далеко не всегда совершенным средством их решения. Любое изменение права кому-то выгодно, кому-то — нет. На этом основаны упреки или похвалы законодателю, по воле которого меняется содержание права¹.

В контексте изучения проблем применения вооруженных сил за пределами соответствующего государства, в особенности в соответствии с международным правом, не может игнорироваться нарастающее ощущение слабости или неактуальности для ряда авторов существующей международно-правовой системы. Все актуальнее проявляется надстроечная сущность права как средства реализации воли господствующих субъектов.

В международных отношениях по чрезвычайно важным, принципиальным вопросам войны и мира на передний край обоснований юридически значимых государственных решений все чаще выходит понятие «несоответствие интересам государства». Речь, в частности, идет о практике, применяемой США. Так, согласно соглашению, подписанному администрацией Обамы в 2015 г., президент США каждые три месяца удостоверяет конгресс в том, что соглашение (Совместный всеобъемлющий план действий, одобренный СБ ООН) по-прежнему соблюдается и соответствует национальным интересам страны, и рекомендует продолжать приостановку болезненных санкций, введенных в ответ на иранскую ядерную программу. Трамп после вступления в должность дважды неохотно заверял сделку, но отныне решил отказаться от этой

практики². Международный суд ООН удовлетворил иск Тегерана, предписав американской стороне не вводить санкции против Ирана по сферам гуманитарной помощи и безопасности гражданской авиации. Чтобы не выполнять решения суда, Вашингтон вышел из Факультативного протокола об обязательном разрешении споров к Венской конвенции 1961 г. и Договора о дружбе с Ираном 1955 г.³

Такого рода обоснования в большей своей части имеют политическое значение, так как с правовой точки зрения указанные действия не всегда требуют правового обоснования, могут совершаться в пределах простого суверенного права состоять в каких-либо договорных отношениях или нет, признавать какие-либо факты⁴ и т.п. Однако общая тенденция государственной политики ряда государств имеет все большую направленность на удовлетворение национальных интересов даже вразрез с современной системой международной (коллективной) безопасности.

В докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам, переменам отмечалось (п. 186): «В первые 44 года существования Организации Объединенных Наций государства-члены часто нарушали эти правила⁵ и применяли военную силу буквально сотни раз: парализованный Совет Безопасности принял очень мало резолюций, основанных на гл. VII, а ст. 51 лишь редко выполняла роль убедительного прикрытия. Однако после окончания «холодной войны» стремление к международной системе, регулируемой нормами права, усилилось. Мало что указывает на явное принятие международным сообществом идеи о том, что безопасность лучше всего сохранять с помощью баланса силы или какой-либо одной, даже движимой благими намерениями, сверхдержавы»⁶.

¹ Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права / под редакцией В. А. Томсинова. М.: «Зерцало», 2008. С. 13.

² Режим доступа: <https://www.bbc.com/russian/news-41616875> (Дата обращения: 03.08.2019 г.).

³ Режим доступа: https://news.rambler.ru/other/40964078/?utm_content=news&utm_medium=read_more&utm_source=copylink. (Дата обращения: 03.08.2019 г.).

⁴ Так, например, 6 декабря 2017 г. президент США признал Иерусалим столицей Израиля.

⁵ Имеются в виду положения Устава ООН о запрете государствам-членам применять или угрожать применением силы.

⁶ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам, переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность». Приложение к Докладу Генерального секретаря ООН А/59/565 2 декабря

Военно-политические реалии XXI в. вновь возвращают мир в минувшее столетие: ядерное оружие сегодня предстает не только средством стратегического сдерживания, но и инструментом реального использования, для применения которого достаточно сплетения трудноуловимых рациональными средствами факторов социокультурного либо психологического свойства, например, амбиций неуравновешенного политического лидера¹.

В отношении ситуации применения вооруженных сил США в Сирии М. Н. Лысенко отмечал: «Раньше США и их союзники для оправдания своих военных акций пытались хоть как-то вписаться в рамки любых, пусть даже самых общих, расплывчатых, формулировок решений СБ ООН. ... Сейчас этого нет». «Ныне же Вашингтон официально отвергает обязательность для себя таких устоев международного порядка, как принцип суверенного равенства, неприменения силы, невмешательства, мирного разрешения споров и др.», — заключает профессор Н. И. Костенко².

Вместе с тем, следует отметить, что в целом при применении вооруженных сил еще сохраняется как минимум учет императивных норм Устава ООН и принятых СБ ООН правовых актов о запрете агрессии, признающих или декларирующих принцип суверенного равенства государств. Учет таких императивных норм выражается в сохраняющейся необходимости обоснования, в потребности правового обеспечения государственных решений в области международных отношений. Ярким примером такого правового обеспечения, «узаконивания» является, например, развитие теории «ведения войны с терроризмом» или признания акта терроризма «вооруженным нападением» для обоснования применения

силы в пределах самообороны в соответствии со ст. 51 Устава ООН³ либо продвижение теории «ответственности по защите» («права на гуманитарную интервенцию»), усилившейся после интервенции НАТО в Косово в 1999 г.⁴ Именно концепция «ответственность за защиту» была использована Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций для обоснования весьма неоднозначной операции в Ливии в 2011 г., а также активно используется в настоящее время при обсуждении текущей ситуации по Сирии⁵.

Названная проблема системы международного права в складывающихся условиях, безусловно, не является новостью для специалистов в области права. Например, в одной из своих работ С. В. Черниченко, оценивая соблюдение императивных норм в современном международном праве, указывает, что позиции, подходы некоторых государств в XXI в. созвучны позициям Б. Спинозы, согласно которым два государства по своей природе враги, а союз между ними основывается либо на боязни врага, либо на надежде на выгоду. Если то или другое отпадает, то связь между ними рушится и «поэтому каждое государство имеет полное право нарушить союз, когда пожелает». Также это созвучно взглядам Г.В.Ф. Гегеля, который утверждал, что «поскольку... не существует власти, которая в отношении государства решила бы, что есть в себе право, и осуществляла бы это решение, то в этом отношении неизбежно все остается долженствованием. Взаимоотношения между государствами — это взаимоотношения между самостоятельными сторонами, которые между собой стипули-

2004 г. С. 57—58. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/59/565> (Дата обращения: 18.08.2019 г.).

¹ Философские проблемы науки и военно-научного познания : учебник / под общ. ред. П. В. Петрия. М.: ВУ, 2014.

² Лысенко М. Н. К вопросу о правомерности применения военной силы иностранными государствами (на примере Сирии) // Право международной безопасности. 2018. № 3. С. 68.

³ П. 147 Доклада Группы высокого уровня.

⁴ Доклад Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета от 30 сентября 2001 г. A/57/303. Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/57/303>. (Дата обращения: 18.08.2019 г.). С. 5.

⁵ Сазонова К. Л. Концепция «ответственность за защиту» в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций // Юридическая наука. 2012. № 1. С. 96.

руют, но вместе с тем стоят над этими стипуляциями»¹. Раскрывая особенности международного права, А. Н. Вылегжанин отмечал его «согласительную природу», отсутствие надсубъектного (надгосударственного) аппарата принуждения².

Следует обратить внимание на еще одно очевидное, но от этого не менее значимое различие права национального и международного. Одним из сущностных признаков права национального является «его охрана и обеспечение государством»³, обеспечение «государственным принуждением». От государства зависит, какие действия запрещать, какие отношения регулировать и охранять, каким обстоятельствам придавать юридическое значение; и то, и другое, и третье очерчивает сферу правового воздействия на общество⁴.

Нормы права международного не обладают таким равнопорядковым свойством права национального. На современном этапе имеются основания утверждать о том, что система международных отношений основывается на «праве сильного» или «сильных», сродни некому средневековью, когда отсутствовало признание или необходимость признания того, что назовут «естественными правами человека» — первым поколением прав человека⁵, некими экзистенциальными ценностями, прямо не связанными с формальной законностью, которая с точки зрения современных ценностей далеко не всегда может быть признана правомерной или легитимной.

Современный уровень развития международно-правовых отношений можно характеризовать признанием и, одновременно, недостаточным уровнем обеспечения «естественных прав государств», основные идеи которого были объявлены в Уставе ООН⁶, стали принципами современного международного права, однако, все менее превалируют над интересами конкретных государств, реже находят свое воплощение в реальной жизни.

Несмотря на широкий спектр процессов глобализации, унификации, интеграции вполне основательно отмечается, что «На первый план выдвигается задача создания эффективного управления мировой системой. Значение этой задачи подчеркивается как ООН, так и правительствами отдельных государств. Большинство специалистов сходятся в том, что создание мирового государства, мирового правительства — задача нереальная»⁷. Действительно, идеи и представления о мировом правительстве, способном обеспечить формирование обязательных решений не в интересах отдельной территории (ее представителей), а в интересах всего мирового сообщества на добровольных основах в известных нам условиях вряд ли могут быть реализованы, в том числе в связи с тем, что при наличии самого сильного игрока в мировой системе сложно ожидать его добровольного отказа от усилий по сохранению доминирующего и эксплуатирующего положения.

Директором Службы внешней разведки Российской Федерации на VIII Московской конференции по международной

¹ Черниченко С. В. Максима «право не возникает из правонарушения» и сменяемость императивных норм международного права // Правоведение. 2018. № 1. С. 16.

² Международное право : учебник / отв. ред. Вылегжанин А. Н. М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 30.

³ Теория государства и права : часть 2 / Учебник : под общ. ред. Марченко М.Н. М.: «Зерцало-М», 2011. С. 40.

⁴ Лейст О. Э. Указ. соч. С. 26.

⁵ Стремоухов А. В. Основания классификации прав и свобод человека // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 1. С. 10.

⁶ Принцип неприменения силы и угрозы силой; принцип разрешения международных споров

мирными средствами; принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств; принцип обязанности государств сотрудничать друг с другом; принцип равноправия и самоопределения народов; принцип суверенного равенства государств; принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву; принцип нерушимости государственных границ; принцип территориальной целостности государств; принцип уважения прав человека и основных свобод.

⁷ Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учебник для студентов юридических факультетов и вузов. М.: ВолтерсКлувер, 2005. С. 11.

безопасности в 2019 г. указывалось, что истинной мотивацией разрушения системы международных отношений является фактор того, что «глобальная корпорация не может перестать расширяться и допустить снижение прибыли, она скорее уничтожит международную правовую систему и архитектуру безопасности, ставшую для нее невыгодной и неудобной»¹.

В ракурсе исторической ретроспективы обосновано отмечается, что реализация доктрины мирового правительства после окончания Второй мировой войны стала возможной в первую очередь вследствие американской монополии на ядерное оружие. Вашингтон представил соответствующие предложения в ООН в 1946 г. Однако советской дипломатии удалось заблокировать такой план американского контроля над ядерной энергией и внедрить право вето в процедуру голосования в Совете Безопасности ООН. Противодействие СССР глобалистским устремлениям правящих кругов в Вашингтоне обусловило холодную войну. Внешнеполитическая стратегия США является инструментом установления нового мирового порядка². На современном этапе такими силами могут и являются те силы, в чьих интересах сохранение и реальное воплощение принципов современного международного права, в особенности — принцип суверенного равенства государств, разрешения споров мирным путем.

Таким образом, при рассмотрении интересующего нас вопроса в ракурсе правовой аксиологии стоит выбор между ценностями, с одной стороны, обеспечения справедливого «естественного права государств», сохранения и соблюдения принципа суверенного равенства государств без эффективно реализуемого механизма принуждения декларируемых норм, а с другой

стороны, — формирования «мирового правительства», которое хотя и имеет потенциал принуждения и, таким образом, располагает эффективным механизмом обеспечения законности, но одновременно имеет и негативную направленность — к эксплуатирующему миропорядку.

Несмотря на некую отдаленную возможную позитивную перспективу установления справедливого мирового порядка через этап гегемонии (экономической, политической элиты), иные участники международных отношений не должны и не могут отказаться от права влиять на учет собственных интересов при формировании нового мироустройства и в этих целях, пытаться обеспечить справедливый миропорядок, который не может быть «дарован сверху» без борьбы за него.

Правовое обеспечение в таких условиях, в первую очередь, продолжает являться обеспечением соответствия правовых норм, практики их толкования желаемым действиям (решениям) государственных, корпоративных органов, но неприведением действий субъектов к соответствию правовым нормам. В американской литературе это получило название «lawfare», что является слиянием слов «права» и «войны», является формой войны, выражающейся в использовании существующей правовой системы, прежде всего, международного права против врага³, например, путем делегитимизации действий врага или, наоборот, легитимизации своих действий, связывание времени и ресурсов противника, победы в пропаганде определенной «правовой позиции» или признании фактов, имеющих правовое и политическое значение. Первым кто начал активно пропагандировать этот термин, был генерал-майор ВВС США Чарльз Дэнлап, который прямо утверждает,

¹ Директор Службы внешней разведки Российской Федерации Нарышкин С. Е. Доклад на VIII Московской конференции по международной безопасности MCIS-2019. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=LtZu8mRyEtc>. (Дата обращения: 03.08.2019 г.).

² Плащинский А. А. Доктрина мирового правительства: историческая ретроспектива,

политологический анализ // Южно-российский журнал социальных наук. 2017. № 2.

³ Davida E. Kellogg, Ph.D. International Law and Terrorism / MILITARY REVIEW. September-October 2005; [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://en.wikipedia.org/wiki/Lawfare#cite_note-whither-3. (Дата обращения: 18.08.2019 г.);

что рассматривает право как оружие; lawfare во многом похоже на средство или оружие, которое можно использовать в соответствии с ценностями (целями) закона или нет. Все зависит от того, кто владеет, как, почему и зачем использует это «оружие»¹. Например, таким «оружием» может являться подрыв юрисдикции, формирование независимого Международного уголовного суда ООН или развитие теории «гуманитарной интервенции».

В период становления Международного уголовного суда (далее — МУС), чьи полномочия не распространяются на страны, не подписавшие Римский статут, правовым оружием явилась попытка исключить юрисдикцию МУС в отношении военнослужащих США на территории Афганистана, подписавшего Римский статут, посредством заключения соответствующего двухстороннего договора между США и Афганистаном в соответствии со ст. 98 Римского статута² с надеждой обосновать исключение юрисдикции МУС в отношении американских военнослужащих принципом *nemo ad alium plus juris transferre potest, quam ipse habet* (никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам). При попытке прокурора возбудить соответствующее производство против военнослужащих США МУС встретил небезуспешное сопротивление государства-нарушителя (США)³. Любопытно, что Вторая Палата предварительного производства Международного уголовного суда единогласно отклонила просьбу прокурора о начале расследования предполагаемых преступлений против человечности и военных преступлений на территории Исламской Республики Афганистан, несмотря на установление разумных оснований для того, чтобы считать, что рассматриваемые пре-

ступления военнослужащих США подпадают под юрисдикцию МУС. Палата отметила, что время, прошедшее с момента открытия предварительной экспертизы в 2006 г., политические перемены в Афганистане и отсутствие сотрудничества с Прокурором препятствуют проведению расследования⁴.

По поводу «гуманитарной интервенции» в соответствующем докладе международной комиссии отмечается дилемма вмешательства (в дела государства): либо бездействие при грубейших нарушениях прав человека, либо нарушение государственного суверенитета. Комиссия решает, что государственный суверенитет включает одновременно ответственность государства перед своим народом за уважение прав всех людей, живущих в государстве, и это может служить основанием для гуманитарной интервенции в целях обеспечения такой государственной ответственности. Это объясняется предложением считать, что суверенитет с точки зрения ответственности имеет тройное значение: во-первых, власть государства несет ответственность за осуществление функций защиты безопасности и жизни граждан и содействия их благополучию; во-вторых, национальные власти несут ответственность внутри страны перед гражданами, а через ООН — перед международным сообществом; в третьих, представители государства несут ответственность за свои действия, то есть их можно привлечь к ответу и за их действия и за их бездействие⁵. При этом определяется чуть ли не равная степень «зла» как за бездействии СБ ООН (неспособность принять решение из-за применения каким-либо постоянным членом права вето) в случаях гуманитарных кризисов в тех или иных регионах, так и за применение силового вмешательства в гуманитарных целях в обход решения СБ ООН. По мнению комиссии, все

¹ Major General Charles J. Dunlap, Jr., USAF. Lawfare Today: A Perspective // Yale Journal of International Affairs. 2008. 146-154 p.

² <https://www.lawfareblog.com/international-criminal-court-and-trump-administration>. (Дата обращения: 18.08.2019 г.)

³ По сообщениям СМИ, госсекретарь США Майкл Помпео заявил, что власти США не будут выдавать визы сотрудникам Международного уголовного

суда и аннулируют те, что уже выданы. Он также пригрозил возможностью введения экономических санкций

⁴ <https://news.un.org/ru/story/2019/03/1351221>. (Дата обращения: 18.08.2019 г.)

⁵ <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1448> (Дата обращения: 18.08.2019 г.)

⁵ Доклад комиссии. С. 18—22.

это приведет только к фактическому снижению роли ООН и доверия к ней¹,

Таким образом, можно утверждать о наличии серьезных проблем действия, ответственности за несоблюдение норм запрета агрессии в международных отношениях в соответствии с Уставом ООН, в разрешении которых принципы международного права, будучи надстройкой, все реже способны доминировать над реальными процессами, интересами сильнейших участников. В таких условиях важнейшими инструментами обеспечения интересов Российской Федерации, международной безопасности, становления справедливых международных отношений является правомерное, легитимное, дальновидное применение (или неприменение) вооруженных сил за пределами государства и его философское, политико-правовое (экономическое) обоснование, их господство в мировом информационном пространстве, среди соответствующих специалистов. Указанное в большей степени может быть обеспечено на основе неоспоримых общечеловеческих ценностей, соблюдения принципа суверенного равенства государств, взаимоуважения и учета интересов государств. Научные изыскания тем больше будут иметь ценность, если они будут или потенциально могут являться продолжением международной политики или международно-правовых норм, поддержанных мировым сообществом, в том смысле, в котором мировое сообщество (группа сильнейших государств) может обеспечить его принудительную (хотя бы частично — региональную) реализацию мер принуждения, смогут идеологически убедить в необходимости соблюдения ценностей, заложенных в принципе суверенного равенства государств и предопределяющих правовое регулирование международных отношений.

¹ Доклад комиссии. С. 63.

² Чернядьева Н. А. Современное состояние и тенденции развития международно-правовой борьбы с терроризмом: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: МГЮА, 2018. С. 412.

³ Консультативное заключение Международного Суда относительно правовых последствий

строительства стены на оккупированной палестинской территории от 9 июля 2014 г. С. 58 [Электронный ресурс]. — Режим доступа <https://www.icj-cij.org/files/advisory-opinions/advisory-opinions-2004-ru.pdf>. (Дата обращения: 18.08.2019 г.)

Вопрос правового обеспечения применения вооруженных сил за пределами территории страны на международном уровне разрешается между запретом на применение вооруженной силы в международных отношениях (ст. 2 Устава ООН) и признанным правом на индивидуальную и коллективную самооборону (ст. 51 Устава ООН).

Современное международное право признает возможность применения вооруженных сил для противодействия агрессии, в целях самообороны (ст. 51 Устава ООН) и для предотвращения угрозы миру, любого нарушения мира или возникновения акта агрессии по решению СБ ООН (ст. 39—42 Устава ООН). В последние несколько десятилетий произошла трансформация концепции безопасности от реагирования на акты агрессии и нападения к превентивным мерам и расширение понимания права на самооборону². В частности, расширение того, чьи вооруженные силы могут служить основанием для применения силы в целях самообороны. Ранее таковыми считались вооруженные силы государства. В частности, в Консультативном заключении МС ООН по вопросу строительства стены на оккупированной палестинской территории высказано мнение о том, что Устав ООН подразумевает в данном случае «нападение одного государства против другого государства»³. Аналогичная позиция содержится в Решении по делу о вооруженных выступлениях на территории Конго (2005), в деле о нефтяных платформах (2003), в деле Никарагуа против США (1986), в деле «Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории» (2007). Таким образом, ГА ООН и МС ООН достаточно однозначно называют объектом самообороны в ст. 51 ООН (*ratione personae*) только государства. Эта точка зрения традиционно поддерживается большинством научного сообщества.

Необходимо отметить, что перечень сторонников иного, расширенного взгляда

строительства стены на оккупированной палестинской территории от 9 июля 2014 г. С. 58 [Электронный ресурс]. — Режим доступа <https://www.icj-cij.org/files/advisory-opinions/advisory-opinions-2004-ru.pdf>. (Дата обращения: 18.08.2019 г.)

на субъектный состав лиц, против кого государствам можно применять самооборону, достаточно внушительен и авторитетен. Среди обоснований для использования *jus ad bellum* в борьбе с терроризмом лидируют ссылки на Резолюцию 1368 (2001) СБ ООН, в преамбуле которой подтверждается «неотъемлемое право на индивидуальную и коллективную самооборону»¹.

По мнению Н. А. Чернядьевой, в контексте международной борьбы с терроризмом, более верным будет узкий подход к пониманию ст. 51 Устава ООН: «Вооруженное противодействие международным террористическим группировкам, как случай самообороны (ст. 51 Устава ООН), вызывает теоретические возражения. Наблюдается несоответствие по цели (самооборона ориентирована на защиту от нападения, а вооруженная борьба с терроризмом — на пресечение террористического поведения, на выявление, изоляцию преступников и придание их суду); по конечному результату (самооборона прекращается после ликвидации угрозы нападения, а борьба с терроризмом требует принятия карательных мер уголовно-правового характера); по субъектному критерию (угроза силой, как основание для самообороны, имеет межгосударственный характер, международные террористические группировки представляют собой пример негосударственного актора). Кроме того, борьба государств с организованным терроризмом, как случай самообороны, способна нарушить территориальную целостность и политическую независимость третьих стран, принцип суверенного равенства государств. Это способно создать ситуацию нескончаемых антитеррористических войн, осуществляемых с нарушением основных принципов организации международного сообщества»².

К вооруженному нападению государства, которое может послужить основанием для применения силы в целях самообороны, существует требование реальности вооруженного нападения (ст. 51 Устава ООН, Резолюция ГА ООН «Определение агрессии»), что отделяет неправомерное

применение силы в целях «превентивной обороны» или войны.

Как подчеркивали Е. А. Коровин и Г. П. Жуков, «принцип «превентивной войны» глубоко чужд Уставу ООН. Ст. 51 Устава ООН с предельной ясностью говорит о вооруженной самообороне против имевшего место акта агрессии («если произойдет нападение»), но отнюдь не предусматривает агрессию — как возможность (потенциальную) или военные действия — в «предупредительном» порядке (превентивная война)». В связи с изложенным представляется вполне оправданным основательным мнение профессора О. Н. Хлестова и Д. О. Медведевой о том, что реализация права на превентивную оборону «перечеркнула бы запрещение войны»³. В условиях манипулирования целями «борьбы с терроризмом» для применения силы в нарушение суверенитета государства требование реальности (непосредственности) угрозы приобретает важнейшее значение, поскольку «война с терроризмом» фактически и, по сути, является преимущественно превентивной (актами возмездия, запугивания, вменения преступной деятельности без надлежащих правовых процедур).

В итоге, в настоящий момент в пределах пока общепринятого международного права применение вооруженной силы на территории иностранного государства возможно в случае принятия такого решения СБ ООН либо самообороны государства в отношении вооруженного нападения (акта агрессии) другого государства, а, следовательно, в контексте борьбы с терроризмом возможно только если акт терроризма является случаем косвенного применения силы иным государством, что в силу его запрета нет необходимости квалифицировать созданием нового правового понятия «государственный терроризм». Вопрос изменения таких международных норм посредством неоднократной практики их нарушения (США, НАТО) и неспособности привлечь виновных к ответственности не должны служить основанием для создания

¹ Чернядьева Н. А. Указ. соч. С. 414—415.

² Там же. С. 430.

³ Лысенко М. Н. Указ. соч. С. 69.

международного обычая и должны осуждаться для сохранения международного мира и безопасности. Иначе создается угроза нарушения императивных норм, как указывал С. В. Черниченко: «Тогда может возникнуть впечатление, что сильные в военном отношении государства в состоянии безнаказанно нарушать международное право, поскольку якобы та или иная императивная норма утратила свою императивность или потеряла качество правовой нормы, если такие государства расценивают данную позицию для себя выгодной. По нашему мнению, такой вывод опасен, так как лишает смысла само существование международного права»¹.

В силу запретов и принципов современного международного права (принцип невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств; принцип суверенного равенства государств) иным возможным основанием для применения вооруженных сил на территории иностранного государства, т.е. для правомерного преодоления компетенции и суверенитета государства, может являться только добровольное решение (распоряжение суверенитетом) такого государства, его законного руководства, уполномоченного принимать соответствующие решения.

Такая ситуация близка к коллективной самообороне государств. Вместе с тем, при отсутствии коллективного противодействия третьему государству добровольный допуск государством иностранной вооруженной силы на территорию страны в целях оказания помощи в восстановлении контроля над территорией, правопорядка, пресечении террористической деятельности или иных целях в соответствии с международным договором, не может быть отнесен к коллективной самообороне в силу отсутствия противодействия между акторами международного права.

Именно таким образом по обращению руководства Сирийской Арабской Республики (САР) от 30 сентября 2015 г. осуществляется применение Вооруженных Сил Российской Федерации для пресечения

международной террористической деятельности на территории САР².

Проблема применения норм международного гуманитарного права (МГП) в отношении борьбы с терроризмом включает и в себя общую проблему международного публичного права в части его применения в отношении негосударственных образований. При этом представляется возможным обнаружить проблемы правоприменения самого МГП для всех сторон конфликта. К примеру: 1) применения МГП к государству (проблема признания и обеспечения статуса военнопленного, отсутствие статуса задержанных при совершении преступления, правомерность «уничтожения противника»); 2) применения МГП к террористическим организациям или террористам (проблема ответственности за «неправомерное ведение войны», исключения ответственности за насилие (террористические акты) над комбатантами государства).

Министерство обороны США в новой инструкции/руководстве о правилах ведения войны (2015) использует термин «непривилегированная воюющая сторона», понимая под ним любых лиц, которые участвуют в военных действиях, соответствуют одной или нескольким позициям строевого статуса (например, могут стать объектом нападения и задержания), но которые не имеют права на какие-либо привилегии комбатанта (например, военный иммунитет и статус военнопленного). Террористы, наряду с другими иррегулярными воинскими образованиями, подпадают под эту категорию. По мнению Министерства обороны США, непривилегированные воюющие могут рассчитывать на применение к ним лишь основных гарантий гуманного обращения (элементарных соображений гуманности), предусмотренных в обычаях международного права³. Всю ответственность за гражданские жертвы силового воздействия США на террористов Davida E. Kellogg предлагает возлагать на террористов как на лиц, совершающих акты вероломства, в соответствии со ст. 37 Дополни-

¹ Черниченко С. В. Указ. соч. С. 11.

² Лысенко М. Н. Указ. соч. С. 67.

³ Чернядьева Н. А. Указ. соч. С. 337.

тельного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооружённых конфликтов¹.

Авторы настоящей статьи склоняются к представляющей более основательной и последовательной позиции Н. А. Черняевой, отмечающей невозможность признания террористов в качестве участников вооружённых конфликтов — комбатантов, а также в качестве нарушителей МГП — незаконных (непривилегированных) комбатантов в силу недопустимости включения терроризма, как изначально преступного явления, в ранг легальных и допустимых². Упомянутый автор помимо того обнаруживает следующие существенные отличительные признаки, характерные именно для террористов: а) террористы не представляют какого-либо субъекта международного права для ведения боевых действий; б) задержание террористов не преследует цель сдерживания военного потенциала противника, а преследует цель назначения уголовного наказания; в) практическая сложность определения принадлежности (атрибуции) к воюющей стороне (террористической организации); г) задержание комбатантов не имеет такой же регламентации, как задержание террористов, в первую очередь, признаваемых преступниками, а значит имеющими правовые гарантии при уголовном преследовании; д) при окончании военных действий предполагается амнистия всех задержанных, что представляется недопустимым в отношении преступников — террористов; е) круг преступлений террористического характера (организация террористического сообщества, пропаганда и финансирование терроризма) гораздо шире, чем действия внутри вооружённого конфликта³ (далее — Протокол II).

Между тем, при вооружённой борьбе с терроризмом как в силу резолюции СБ

ООН, так и в силу индивидуальной или коллективной самообороны, либо с согласия принимающего войска государства должны соблюдаться основные принципы правового государства, обеспечиваться не только основные гарантии гуманного обращения, но и забота о гражданских объектах и населении (вывод с территории террористической операции), при возможности обеспечиваться сдача правительственным силам в целях ведения в установленном в государстве порядке уголовного преследования.

Вместе с тем, нормы МГП применимы либо в международных вооружённых конфликтах (в особенности Женевская конвенция 1949 г. о защите гражданского населения во время войны (далее — Женевская конвенция) в силу отнесения террористов к гражданским лицам), в немеждународных вооружённых конфликтах в соответствии со ст. 3 Женевской конвенции, немеждународных вооружённых конфликтах в соответствии с Протоколом II. Причем два последних имеет смысл выделить, поскольку они ратифицированы различным кругом государств и имеют разные критерии определения наличия немеждународного военного конфликта, а, следовательно, и действия статуса участников таких конфликтов.

Ст. 3 Женевской конвенции применяется по критериям: «напряженность насилия» и «организованность сторон» (минимальная); внутренние беспорядки или ситуация напряженности внутри страны не относятся к вооружённым конфликтам. Протокол II (ст. 1) предусматривает применение дополнительного критерия — организованность вооружённой группы, позволяющий осуществлять контроль на территории, т.е. высокую степень организованности⁴.

Таким образом, в силу пробелов в международном праве, неспособности

¹ Davida E. Kellogg. Указ. соч. С. 52—53.

² Резолюция СБ ООН 2341 (2017) «Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами» устанавливает, что терроризм во всех его формах и проявлениях представляет собой одну из самых серьезных угроз международному миру и безопасности и что любые акты терроризма являются преступными и не

имеющими оправдания деяниями. [Электронный ресурс]. — Режим доступа [https://undocs.org/ru/S/RES/2341\(2017\)](https://undocs.org/ru/S/RES/2341(2017)) (Дата обращения: 18.08.2019 г.)

³ Черняева Н. А. Указ. соч. С. 338—340.

⁴ Сильван Вите, юридический советник Юридического отдела Международного Комитета Красного

международного права в области применения военной силы регулировать отношения с террористами (террористическими организациями), не являющимися субъектами международного права, но проявляющие себя как субъекты, в отношении которых применяются (или необходимо применять) меры, ранее применимые только в отношениях между государствами, отдельные случаи применения вооружения с территории Российской Федерации или Вооруженных Сил на территории иностранного государства смогут быть квалифицированы в качестве немеждународного вооруженного конфликта только при высокой степени организованности террористической организации, квалификация в качестве международного вооруженного конфликта возможна в случае причисления атакованных террористов или объектов государственным или связанными с ними.

Законодательство Российской Федерации допускает применение Вооруженных Сил Российской Федерации в целях борьбы с терроризмом как на территории Российской Федерации (пресечение воздушных полетов, в режиме контртеррористической операции (КТО), в особых территориях и случаях (внутренние воды, территориальное море, объекты на континентальном шельфе, национальное морское судоходство), так и для пресечения международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации¹.

Установлена правомерность лишения жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества или государства при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешенными законодательством Российской Федерации (ст. 22 Федерального закона «О противодействии терроризму»).

Само право (политико-правовое обоснование) применения Вооруженных Сил на территории Российской Федерации, особых

территориях и случаях в указанных целях не вызывает особых вопросов. Для применения оружия при борьбе с терроризмом посредством пресечения воздушного полета, проведения КТО или в особых территориях и случаях существуют законодательная регламентация и ограничения (п. 2 и 3 ст. 7 Федерального закона «О противодействии терроризму»), подзаконный акт — постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму», утверждающее соответствующие положения о применении оружия, боевой техники и специальных средств. Они гарантируют возможность реализации общепризнанных правовых гарантий — прав задержанного, подозреваемого или обвиняемого, презумпции невиновности, а также обеспечения имеющихся возможностей для заботы гражданских лиц (минимизации вреда) в силу международного гуманитарного права, основных конституционных прав.

Однако в этой же части, но в отношении применения Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации, законодательство каких-либо правовых норм не содержит, кроме отсылки к международным договорам Российской Федерации (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О противодействии терроризму»).

В целом право и порядок применения Вооруженных Сил в названных случаях будет находиться в пределах между международными нормами о запрете применения силы или угрозы силой, рассмотренными нами ранее (в том числе отдельным договором с государством, на территории которого применяется военная сила, или мандат ООН), российским законодательством, которое урегулировало только полномочия государственных органов на принятие решения, а также нормами МГП или прав человека. Поскольку соответствующего законодательного порядка в Российской Федерации не имеется, не создается дополнительных ограничителей, то порядок такого

Креста // Международный журнал Красного Креста. 2009. № 873. С. 100—107.

¹ Ст. 6 Федерального закона «О противодействии терроризму».

применения в целом отдается на откуп международному праву.

Кроме вышеназванных положений международного права и национального законодательства в области применения вооруженной силы следует учитывать также другую группу норм — конвенций в области прав человека¹, действие которых проявляется более ярко при бездействии МПП, а также иные специальные конвенции². Так, например, репрезентативен следующий случай. В постановлении Европейского Суда по правам человека от 7 июля 2011 г. дело «Аль-Скейни и другие против Соединенного Королевства» применена Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ЕКПЧ) к действиям британской армии, поскольку Великобритания в Ираке (не ратифицировавшем ЕКПЧ) выступила в роли оккупирующей державы. Шесть иракских семей подали иск против Великобритании, заявив, что 5 из 6 погибших иракцев были или расстреляны английскими военнослужащими, выполнявшими патрулирование, или погибли непосредственно в результате ведения боевых действий. В нарушение права на жизнь и судебное разбирательство (ст. 2 ЕКПЧ) расследованием руководил бригадный генерал армии Великобритании, который собрал письменные показания военнослужащих, участвовавших в данном инциденте, рассмотрел письменный рапорт их командира и получил консультацию военно-юридической службы³. Следовательно, необходимо отметить, что командования вооруженных сил за рубежом при реализации своих задач и функций также должно учитывать не только нормы МПП, но и положения норм международного права в области защиты прав человека.

Таким образом, пробелы правового регулирования применения военной силы за пределами государства в целях борьбы с терроризмом в настоящее время отражают

политические, экономические, ценностные противоречия; сохранение международного мира и безопасности, эффективная борьба с международным терроризмом и надлежащее правовое регулирование в указанном вопросе могут быть обеспечены лишь сложно реализуемым формированием независимого уполномоченного наднационального органа с необходимой материальной базой, или же продвижением дальновидной идеологии и практики взаимовыгодного сотрудничества, учета интересов и сохранением суверенитета государств. До этого применение военной силы за рубежом, его правовое обеспечение (как право на него, так и порядок применения) продолжает быть в высокой степени непредсказуемым в правоприменении международными органами, используется в качестве «оружия» и потому требует более глубокой научной (ценностной) проработки и распространения среди специалистов и лиц, принимающих политические решения и, на наш взгляд, в первую очередь, должно быть направлено на обеспечение применения вооруженной силы в соответствии с принципом суверенного равенства государств и решений СБ ООН.

Библиография

1. Лейст, О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права; под редакцией В. А. Томсинова / О. Э. Дейст. — М.: «Зерцало», 2008.
2. Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть : учебник для студентов юридических факультетов и вузов / И. М. Лукашук. — М.: ВолтерсКлувер, 2005. — 554 с.
3. Лысенко, М. Н. К вопросу о правомерности применения военной силы иностранными государствами (на примере Сирии) / М. Н. Лысенко // Московский журнал международного права. — 2018. — № 3. — С. 65—71.
4. Международное право : учебник / отв. ред. Вылегжанин А. Н. — М.: Высшее образование, Юрайт, 2009. — 1012 с.
5. Плащинский, А. А. Доктрина мирового правительства: историческая ретроспектива,

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

² Например, Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/](https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/treaties-cultural-properties-140554.htm)

treaties-cultural-properties-140554.htm (дата обращения: 18.08.2019 г.).

³ Сорочкин А. С. Вопросы международно-правовой практики соблюдения стандартов в области защиты прав человека при проведении расследований в условиях вооруженного конфликта // Вестник военного права. 2017. № 4. С. 7—12.

политологический анализ / А. А. Плащинский // Южно-российский журнал социальных наук. — 2017. — № 2. — С. 25—47.

6. Сазонова, К. Л. Концепция «ответственность за защиту» в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций / К. Л. Сазонова // Юридическая наука. — 2012. — № 1. — С. 96—100.

7. Сорочкин, А. С. Вопросы международно-правовой практики соблюдения стандартов в области защиты прав человека при проведении расследований в условиях вооруженного конфликта / А. С. Сорочкин // Вестник военного права. — 2017. — № 4. — С. 7—12.

8. Стремоухов, А. В. Основания классификации прав и свобод человека /

А. В. Стремоухов // Ленинградский юридический журнал. — 2012. — № 1. — С. 7—17.

9. Теория государства и права : часть 2 / Учебник : под общ. ред. Марченко М. Н. — М.: «Зерцало-М», 2011. — 336 с.

10. Философские проблемы науки и военно-научного познания : учебник / под общ. ред. П. В. Петрия. М.: ВУ, 2015.

11. Черниченко, С. В. Максима «право не возникает из правонарушения» и сменяемость императивных норм международного права / С. В. Черниченко // Правоведение. — 2018. — № 1. — С. 6—19.

12. Чернядьева, Н. А. Современное состояние и тенденции развития международно-правовой борьбы с терроризмом : дис. ... д-ра юрид. наук. М.: МГЮА, 2018.

Legal support for the use of the armed forces of the Russian Federation outside the territory of the Russian Federation for the suppression of international terrorist activity: national and international levels

© Zemlin A. I.,

Dr. Sc. (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Professor the Department of military administration, administrative and financial law of the Military University of the Defense Ministry of the Russian Federation, member of the scientific advisory section of the Security Research Center of the Russian Academy of Sciences

© Belov Ya. N.,

aspirant of the Department of military administration, administrative and financial law of the Military University of the Defense Ministry of the Russian Federation, counselor of the Legal Department of the Ministry of Defense of the Russian Federation

Annotation. The article presents to the interested reader some results of the scientific study using the tools of legal military research of the problematic aspects of legal support for the use of the Armed Forces of the Russian Federation outside our it's territory in the interests of suppressing international terrorist activities. The subject of the initiative scientific research is legal relations arising in connection with and in the process of suppressing international terrorist activity using military force. Particular relevance and practical importance to the study is given by the current situation in the field of international legal regulation, characterized by the ambiguity of the fundamental approaches of various states, including those on the suppression of international terrorist activities on the territory of one state using the armed forces of other states. Based on the analysis of the results of applying the political AND legal, formally dogmatic and systemic legal approaches to the research of the theory and practice of suppressing international terrorist activity, certain gaps and contradictions of legal regulation were revealed, and ways to address them were proposed.

Keywords. Military law, terrorism, terrorist threats, suppression of terrorist activities, the use of the Armed Forces outside the Russian Federation.

О совершенствовании международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия

© Самарский В. Г.,

научный сотрудник Вневедомственного научно-исследовательского института безопасности и сыска (ВНИИ ИБиС), г. Москва

Аннотация. В статье проводится историко-правовой анализ формирования государственных территорий Республики Абхазия и Республики Южная Осетия, а также реализации народами Абхазии и Южной Осетии права на самоопределение, на основе которого выдвигаются научно-обоснованные предложения по совершенствованию международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия.

Ключевые слова: международно-правовое оформление, территориальная целостность, государственная территория, право на самоопределение, делимитация, демаркация.

Установление государственной границы является одним из основных приоритетов любого государства. Процесс международно-правового оформления государственной границы может протекать десятилетиями, поскольку основывается на согласовании воли сопредельных государств. Очевидно, что любое государство заинтересовано в обладании наиболее выгодными участками территории при ее разграничении. Поэтому переговорный процесс по поводу установления границы между государствами всегда сопровождается убедительными обоснованиями принадлежности конкретного участка границы и предложениями по обмену равнозначными территориями. На переговорный процесс в ходе международно-правового оформления государственных границ оказывает влияние военно-политическая обстановка в мире и отношения сопредельных государств.

Одним из основных факторов, влияющих на эффективность функционирования системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве, является незавер-

шенность международно-правового оформления государственной границы с отдельными сопредельными государствами.

Одним из основных направлений государственной пограничной политики является международно-правовое оформление государственной границы с сопредельными государствами и разграничение морских пространств¹.

Также необходимо отметить, что Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, предполагает обеспечение национальной безопасности в пограничном пространстве путем активации процесса международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации.

Незавершенность международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации, действия сопредельных государств в отношении несогласованных (оспариваемых) территорий, создают реальную угрозу безопасности и территориальной целостности Российской Федерации.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ

государственной пограничной политики Российской Федерации».

Необходимо согласиться с мнением ученых в том, что территория в определенных границах является обязательным атрибутом государства¹.

Государство, имеющее оформленную в международно-правовом отношении государственную границу, представляется наиболее стабильным в экономической, политической, военной и других сферах. Незавершенность процесса международно-правового оформления государственной границы создает условия для развития территориальных споров. Территориальные споры не позволяют государствам полноценно развивать отношения. Россия, как и некоторые другие государства, не завершила международно-правовое оформление своей государственной границы. Оформленная в международно-правовом отношении государственная граница Российской Федерации будет являться полноценным гарантом выработки и реализации государственных мер по обеспечению территориальной целостности государства².

Самая протяженная государственная граница в мире у России; она имеет восемнадцать сопредельных государств, и с некоторыми из них необходимо завершить процесс оформления государственной границы.

Два участка государственной границы, а именно российско-югоосетинский и российско-абхазский, являются неоформленными в международно-правовом отношении, что подчеркивает актуальность проблемы оформления государственной границы Российской Федерации на данных участках. Необходимо отметить, что Основы государственной пограничной политики отдельно указывают на необходимость международно-правового оформления указанных участков государственной границы Российской Федерации.

Представляется, что добрососедские отношения, сильные культурные и экономические связи Российской Федерации с

Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия будут гарантировать стремление государств к завершению процесса международно-правового оформления государственной границы.

Для завершения международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия требуются научно обоснованные предложения по его совершенствованию. Данные предложения необходимо разработать на основе современного состояния установления, указанных участков границы, и возникающих в этом процессе проблем. Вместе с тем необходимо проведение историко-правового анализа формирования государственных территорий Республики Абхазия и Республики Южная Осетия, а также оценка реализации народами Абхазии и Южной Осетии права на самоопределение.

По нашему мнению, для выработки научно обоснованных предложений по совершенствованию международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации с Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия необходимо решение следующих частных задач.

Во-первых, необходимо раскрыть современное понятие государственной территории, используемое в международном праве и деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

Понятие государственной территории многообразно, поэтому возникает необходимость указать ее составные части и пределы, что имеет значение для установления государственной границы и характеристики территориальной целостности. В состав территории государства, на которую распространяется его суверенитет, входят все сухопутные, водные и воздушные пространства, недра, находящиеся в пределах его государственной границы.

¹ Бабури С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. М.: Магистр : ИНФРА-М, 2013. С. 33—34; Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 107; Мартенс Ф. Международное право цивилизованных народов. СПб., 1898. Т. 1. С. 348.

² Скулаков Р. М. Территориальная целостность Российской Федерации и международно-правовое оформление государственной границы // Современное право. 2015. № 8. С. 32—36.

Суша представляет собой часть земного шара, которая включает в себя материковую часть (острова и анклав).¹

Водное пространство включает внутренние морские воды, воды внутри сухопутной территории (воды рек, ручьев, озер, водохранилища и иные водоемы, в том числе пограничные воды в пределах границ территории государства) и территориальное море.

Воздушное пространство — пространство, расположенное над сухопутной и водной территорией государства. Боковой границей воздушной территории государства является вертикальная плоскость, проходящая через границы его сухопутной и водной территории. Высотный предел воздушной территории государств международным правом не установлен, но в международной практике он составляет 100—110 километров от уровня океана.

Недра — часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности, дна водоемов и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных геологическому изучению и освоению. К недрам относятся только природные объекты. Правовой режим недр определяется горным законодательством.

В современном мире помимо политических, экономических, социальных сфер преобразованию подвержены и территории государств. Любое государство, устанавливая пределы своей территории, определяет формы, методы, способы ее защиты. В современный период межгосударственных отношений мы можем наблюдать усиление борьбы государств за территории, соответствующие природные ресурсы в достижении своих геополитических целей.

Государства всегда стремятся владеть территорией, важной в геополитическом отношении. Функция обороны страны является ее постоянной внешней функцией¹, которая в современный период развития международных отношений демонстрирует

свою актуальность из-за действий отдельных государств относительно территории.

Во-вторых, представляется важным выявить особенности и этапы формирования государственных территорий Абхазии и Южной Осетии. Это необходимо для уточнения статусов территорий и населения Грузии, Южной Осетии и Абхазии в разные исторические периоды, которые существовали и развивались не всегда совместно. Исторически это различные народы и занимаемые ими территории управлялись самостоятельно. Народы Грузии, Южной Осетии, Абхазии входили в состав России со своими территориями по отдельности и в различные периоды времени. Российские императоры осуществляли административно-территориальное деление, руководствуясь необходимостью эффективного управления и защиты присоединенных земель, что приводило к переходу некоторых территорий от одного народа к другому. История каждого народа и его территории обусловлена конкретными периодами, в которые принимались решения в интересах безопасности своего развития и изменялись отношения с сопредельными народами.

Присоединение Грузии, а также других народов Закавказья к России стало поворотным моментом в жизни этих народов. Оно избавило их от опасности физического истребления, создало условия для ликвидации экономической и политической раздробленности, для прекращения вековых феодальных междоусобиц и позорной пленоторговли. Присоединение и закавказских народов к России было для закавказских народов наилучшим выходом из создавшегося критического положения. Факт остаётся фактом — именно благодаря России Грузия существовала в границах, признанных мировым сообществом².

8 июня 1918 г. Грузия провозгласила независимость, гарантом которой выступили германские войска, позднее сменившиеся на британские. Аджария до лета 1920

¹ Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. для высших заведений / под ред. В. Г. Стрекозова; 4-е изд., испр. М.: Издательство «Омега-Л», 2010. С. 162—165.

² Лермонтов М. Ю. Кавказец // Кавказ в сердце России / В.И. Десятерик, В.В. Дементьев (сост.). М., 2000. С. 12.

г. не входила в состав Грузинской Республики, её заняли англичане, а Батум объявили портом франко. В 1918 г. была провозглашена Советская Республика Абхазия, просуществовавшая всего 40 дней и ликвидированная войсками Демократической Республики Грузии. С июня 1918 г. до конца 1920 г. продолжались вооруженные конфликты в Южной Осетии и Абхазии. Так и не сумев окончательно покорить Абхазию, грузинские войска пошли на Россию. 3 июля 1918 г. они заняли Адлер, 5 июля — Сочи, 27 июля — Туапсе. Командующий белогвардейской Добровольческой армией генерал А. Деникин приказал выбить грузин из захваченных территорий. 8 сентября они отступили из Туапсе, а затем были освобождены Сочи, Адлер, Гагры. К 10 февраля 1918 г. части вышли к реке Бзыбь. Но тут вмешалась «мировая общественность» — русские войска были признаны агрессорами, на них были направлены 343-миллиметровые орудия британских дредноутов. А. Деникин решил вначале разгромить большевиков, взять Москву, лишь потом разобратся с грузинскими экспансионистами. Однако эти мероприятия пришлось проводить уже Красной Армии. После разгрома независимой Грузии советскими войсками в марте 1921 г. была образована равноправная с Грузией Абхазская Советская Социалистическая Республика. В декабре того же года на основе договора она вошла в конфедерацию с Грузией, а в 1931 г. была преобразована в автономную республику и включена в состав Грузии.

25 февраля 1921 г. образована Грузинская ССР. В декабре 1922 г. она вошла в СССР. Сначала в составе Закавказской СФСР, с 1936 г. по 1991 — как союзная республика. В составе Грузинской ССР имелись 3 автономии — Абхазская и Аджарская советские социалистические республики, Юго-Осетинская область.

¹ Квициния Н. В. Право Абхазии на самоопределение и восстановление государственности : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. С. 15.

² Барциц А. Л. Право народа Республики Абхазия на самоопределение и восстановление

В-третьих, необходимо дать правовую характеристику реализации народами Абхазии и Южной Осетии права на самоопределение и установлению новых государственных границ в регионе. Право народа на самоопределение является одним из основополагающих принципов. Субъектом права на самоопределение является народ, проживающий на территории данного государства, субъектом принципа территориальной целостности сами государства как первичные субъекты международного права¹.

Государство становится вторичным производным результатом реализованного процесса самоопределения народа. Следовательно, субъектом нарушения принципа территориальной целостности с формально-юридической точки зрения не может выступать народ, нарушение принципа территориальной целостности может только другое государство². Исходя из этого, можно сделать вывод, что народы Республики Абхазия и Республики Южная Осетия при реализации своего права на самоопределение не могли нарушить территориальную целостность Грузинской ССР. Их выход из состава Грузии является свободным волеизъявлением народа и определением своего государственно-правового статуса³.

Необходимо также отметить, что принцип равноправия и самоопределения народов воплощен в Уставе ООН (п. 2 ст. 1) в качестве одной из целей: «Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира». Содержание данного принципа раскрыто в Декларации 1970 г., в соответствии с которой самоопределение народов может осуществляться в различных формах: создание суверенного независимого государства; свободное присоединение к независимому государству или

государственности: конституционно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГЮА, 2017. С. 68.

³ Закон СССР от 3 апреля 1990 г. № 1409-1 «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР».

объединение с ним; установление любого другого политического статуса.

26 августа 2018 г. исполнилось десять лет, со дня признания Россией независимости Республики Абхазия и Республики Южная Осетия. Впоследствии независимость республик была признана и другими государствами (Венесуэла, Никарагуа, Науру, Сирия). Россия пошла на этот шаг после того, как в 2008 г. Южная Осетия и Абхазия подверглись нападению Грузии, что вошло в историю как пятидневная война. Однако независимость данных республик так и не была признана мировым сообществом. В свою очередь, совершенно противоположное отношение мирового сообщества к ситуации с признанием независимости Косово. Это может свидетельствовать только об одном, что в данном вопросе в приоритете не самоопределение народа и нормы международного права, а интересы конкретных государств.

В-четвертых, необходимо раскрыть механизм участия государственных органов в международно-правовом оформлении Государственной границы Российской Федерации с Абхазией и Южной Осетией. В процессе международно-правового оформления Государственной границы Российской Федерации участвуют такие федеральные органы исполнительной власти как Правительство Российской Федерации, МИД России, Минобороны России, ФСБ России и другие.

В-пятых, необходимо разработать предложения по делимитации государственной границы Российской Федерации с Абхазией. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 2011-р сформирована делегация Российской Федерации для проведения переговоров по делимитации государственной границы и разграничению морских пространств между Российской Федерацией и Республикой Абхазия. В г. Сухуми с 30 ноября по 1 декабря 2010 г. состоялась первая встреча российской делегации и абхазской комиссии.

В ходе переговорного процесса делегаций основная дискуссия развернулась вокруг вопроса о прохождении границы в районе населенного пункта Аибга. Абхазская сторона утверждает, что в состав ее территории входит левобережная часть села Аибга. Такое утверждение противоречит позиции российской стороны, которая подтверждена имеющимися архивными документами. С декабря 2014 г. переговоры не проводились в связи с чем считается целесообразным возобновить переговорный процесс, который бы способствовал завершению международно-правового оформления государственной границы между Российской Федерацией и Республикой Абхазия¹.

В-шестых, целесообразно выявить возникающие проблемы демаркации государственной границы Российской Федерации с Южной Осетией и разработать пути их решения. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 2010-р, была сформирована делегация Российской Федерации для проведения переговоров по делимитации государственной границы между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия. 18 февраля 2015 г. Договор между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о государственной границе, подготовленный указанной Комиссией, был подписан. 26 апреля 2016 г. он был ратифицирован Российской Федерацией и 29 сентября 2016 г. вступил в силу.

25—27 сентября 2018 г. в г. Москве состоялось первое заседание Совместной российско-югоосетинской демаркационной комиссии, в ходе которого делегации подписали Положение о Совместной российско-югоосетинской демаркационной комиссии.

Подводя итог, важно отметить, что незавершенность международно-правового оформления государственной границы является угрозой территориальной целостности Российской Федерации.

¹ Аибга — спорная территория между Россией и Абхазией. URL: [https://www.kavkaz-](https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/253312/)

[uzel.eu/articles/253312/](https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/253312/) (дата обращения: 01.10.2019).

Территориальная целостность Российской Федерации предполагает, что ее территория имеет закрепленную в международных договорах государственную границу с сопредельными государствами. Поскольку существуют сопредельные государства, не признающие юридическую принадлежность отдельных территорий России, то они будут продолжать создавать угрозы безопасности и постоянно претендовать на спорные территории.

В настоящее время между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия заключен договор о государственной границе, который был подписан 26 апреля 2016 г., был ратифицирован Российской Федерацией и 29 сентября 2016 г. вступил в силу. 25—27 сентября 2018 г. в г. Москве состоялось первое заседание Совместной российско-югоосетинской демаркационной комиссии, в ходе которого делегации подписали Положение о Совместной российско-югоосетинской демаркационной комиссии.

После того, как Президент Абхазии А. Анкваб предложил заморозить вопрос о принадлежности левобережной части поселка Аибга до завершения Олимпиады-2014 переговорный процесс между Российской Федерацией и Республикой Абхазия не ведется. В связи с этим видится необходимым в настоящее время:

— возобновить переговорный процесс по делимитации государственной границы

Российской Федерации с Республикой Абхазия;

— урегулировать имеющиеся разногласия по вопросу прохождения государственной границы в районе населенного пункта Аибга;

— сформировать обоснованные предложения по разрешению территориальных вопросов экономическими, политическими и другими средствами.

Библиография

1. Бабурин, С. Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок / С. Н. Бабурин. — М.: Магистр: ИНФРА-М, 2013.
2. Барциц, А. Л. Право народа Республики Абхазия на самоопределение и восстановление государственности : дис. ... канд. юрид. наук / А. Л. Барциц. — М., МГЮА, 2017.
3. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. — СПб., 2004.
4. Квининия, Н. В. Право Абхазии на самоопределение и восстановление государственности : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Квининия. — Волгоград, 2007.
5. Мартенс, Ф. Международное право цивилизованных народов / Ф. Мартенс. — СПб., 1898.
6. Скулаков, Р. М. Территориальная целостность Российской Федерации и международно-правовое оформление государственной границы / Р. М. Скулаков // Современное право. — 2015. — № 8.
7. Хропанюк, В. Н. Теория государства и права : учебник / В. Н. Хропанюк / под ред. В. Г. Стрекозова. — 4-е изд., испр. — М.: Издательство «Омега-Л», 2010.

To improving the international legal design of the state border of the Russian Federation with the Republic of Abkhazia and the Republic of South Ossetia

© Samarsky V. G.,

researcher Associate Non-departmental research institute safety and investigation studying (VNII IBiS), Moscow

The summary. The article provides a historical and legal analysis of the formation of the state territories of the Republic of Abkhazia and the Republic of South Ossetia, as well as the realization by the peoples of Abkhazia and South Ossetia of the right to self-determination, on the basis of which scientifically substantiated proposals are put forward to improve the international legal design of the state border of the Russian Federation with the Republic of Abkhazia and the Republic of South Ossetia.

Key words: international legalization, territorial integrity, state territory, right to self-determination, delimitation, demarcation.

Организация полицейской системы (жандармерии) в Российской империи и во Франции: сравнительный анализ

© Харитонов В. С.,

студент юридического факультета
Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация. В статье представлен ретроспективный сравнительно-правовой анализ организации полицейской системы (жандармерии) в Российской империи и во Франции. Показаны сходство и различие в решаемых указанными организациями полицейской системы задачах.

Ключевые слова: отдельный корпус жандармов, жандармерия, полицейская система России, полицейская система Франции

Географическая протяженность территории Российского государства обуславливает глобальный характер его интересов. Поддержание приемлемого соотношения сил в отдаленных друг от друга регионах мира, где задолго до установления там российского суверенитета сформировались претенденты на региональное и глобальное господство, сравнительно более затратно во всех отношениях. Данное положение вещей без преувеличения аксиоматично, а потому как для прошлых, так и гипотетических политических режимов, чья власть будет охватывать пределы нынешней России, оно будет служить отправным пунктом их политики.

Следует отметить, что в рассматриваемый период истории российской государственности Российская империя, с учетом ее колоссальных размеров, не обладала адекватным потенциалом для защиты от имевшихся для нее угроз, что в итоге в совокупности с существовавшими на тот момент неразрешимыми проблемами развития привело сначала к свержению императорской семьи, а позже и упразднению самого монархического строя как такового.

Всеобъемлющее рассмотрение механизма национальной безопасности царской России требует освещения деятельности

всех его элементов, в том числе и некоторых архаичных для современного понимания. Поэтому мы ограничимся деятельностью Отдельного корпуса жандармов (далее — ОКЖ), поскольку именно его структурная организация и специфика его работы наиболее близки к одному из современных органов правопорядка — Национальной жандармерии Французской республики. Ее уникальная организация, сформировавшаяся в эпоху французской революции, стала «лекалом» для царских чиновников при создании ОКЖ. В настоящей статье на примере двух стран проанализирована успешность реализации подобной модели.

Франция является родоначальницей жандармерии, которая ведет свою историю еще со времен Средневековья. До 2009 г. французская жандармерия входила в состав Военного Министерства как часть Сухопутных войск, чему посвящен соответствующий раздел Кодекса об обороне Франции¹. Однако по различным направлениям работы французская жандармерия подчинялась нескольким ведомствам: Военному Министерству, Министерству внутренних дел и Министерству юстиции. Принятый 3 августа 2009 г. в рамках реформы RGPP

¹ Code de la défense. Art. L-3225-1. 2019. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affich-CODE.do?cidTexte=LEGITEXT000006071307> (дата обращения: 22.03.2019)

(Генеральной ревизии публичной политики) Закон о Национальной жандармерии изменил ее организационное положение — с этого момента она переводилась в ранг автономной службы Министерства Внутренних дел. Однако практика множественного подчинения сохранилась. Французская жандармерия осталась в ведении министра обороны в случае выполнения военных функций, а осуществление ею уголовно-процессуальных функций контролируется органами юстиции. Таким образом, законодатель, не совершая административной революции, изменил «центр тяжести» подчиненности жандармерии, переместив его из Министерства обороны в Министерство внутренних дел, поскольку ее деятельность в настоящее время практически полностью посвящена осуществлению задач по обеспечению внутренней безопасности¹.

В Российской империи Отдельный корпус жандармов был создан в 1826 г. и до реформы полицейских органов в 1880 г. подчинялся III отделению Собственной Его императорского Величества канцелярии. При решении оперативно-сыскных и следственных вопросов Командующий ОКЖ подчинялся Министерству внутренних дел, а по строевой части — Военному министерству.

Конец 50-х — начало 60-х гг. XIX в. характеризуется расширением социальной базы революционного движения, поэтому если предшественник Департамента полиции III отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии занимался, скажем так, лишь радикальным дворянством, то в эпоху «великих реформ» — уже относительно многочисленной городской прослойкой либеральной и социалистически ориентированной интеллигенции и студентов.

Национальная жандармерия Франции, в свою очередь, не выполняла функций политической полиции. Декретом от 1 марта 1854 г. прямо оговаривалось: «Ни в коем случае, ни напрямую, ни косвенно, жандармерии не должны поручаться задачи тайного характера, нарушающие ее подлинное предназначение. Ее действие всегда осуществляется в военной форме, открыто и без ухищрений той природы, которая наносит ущерб образу армии»².

Французская жандармерия до реформы 2009 г. находилась по части финансирования в ведении Военного министерства, что было установлено еще Законом от 17 апреля 1798 г.³ В Российской империи губернские жандармские управления (далее — ГЖУ), в свою очередь, финансировались по смешанному принципу: Военным министерством и Департаментом полиции по линии Министерства внутренних дел. Как свидетельствует практика работы ГЖУ за 1880—1885 гг., затраты на конспиративную работу (расходы на агентурные розыски и наружное наблюдение по делам о государственных преступлениях, на служебные телеграммы, снятие фотографических карточек, наем извозчиков, конвоирование и кормовое довольствие арестованных), а также прочие сопутствующие ей траты восполнялись в порядке выдачи Департаментом полиции авансов⁴. Финансирование жандармов было весьма затратным делом, в связи с этим Военное министерство, по крайней мере, четыре раза (в 1866 г., 1867 г., 1882 г., 1885 г.) безуспешно пыталось переложить бремя расходов полностью на Министерство внутренних дел. При этом ОКЖ органически относился к армии, министр внутренних дел лишь «заведовал» в пределах своих компетенций работой жандармов⁵.

¹ Андреева И. А. Основные положения нового закона о Национальной жандармерии Франции // Науч. вестн. Ом. акад. МВД России. 2012. № 3. С. 66.

² Décret portant règlement sur l'organisation et le service de la Gendarmerie du 1er mars 1854. URL: <http://ww.servicehistorique.sga.defense.gouv.fr/04histoire/dossierdushd/histoiregendarmerie/organfonct/décret1854> (дата обращения 10.03.2019).

³ Андреева И. А. Полиция Франции в период среднего модерна (конец XVIII в. — 1870 г.) // Науч. вестн. Ом. акад. МВД России. 2012. № 4 (47). С. 56.

⁴ Страхов Л. В. Секретные расходы воронежского губернского жандармского управления // Вестн. ВГУ. Секция «История, социология, политология». 2015. № 3. С. 127.

⁵ О возложении на Министра Внутренних дел заведования отдельным Корпусом Жандармов, на правах Шефа жандармов: [высочайшее повеление,

Взаимодействие общей полиции и жандармерии и наличие областей их общей компетенции составляют, на наш взгляд, коренное отличие между российским и французским подходами к организации работы полицейской системы.

1 сентября 1878 г. правилами «Об особых мерах к ограждению общественного спокойствия» полицейским было дано право дознания и ареста по политическим делам в отсутствие жандармерии. Однако явно недостаточный уровень профессионализма и в принципе общей выучки не позволял органам «общей полиции» подняться до ОКЖ по уровню эффективности работы. «Полная распушенность», «отсутствие службы» — так характеризовал борисоглебскую полицию помощник начальника тамбовского ГЖУ в этом уезде в своем политическом обзоре за 1899 г. Нередко появлялись сообщения о взяточничестве и «лихоимстве» полицейских чинов, встречались даже факты изнасилования, в том числе несовершеннолетних¹. Тем не менее, важно отметить, что к жандармам предъявлялись гораздо более высокие требования, чем к обычным полицейским. Помимо того, что в ОКЖ служили преимущественно безземельные дворяне — порядка 78 %², для зачисления в штат необходимо было иметь как минимум среднее образование и отслужить в войсках, по крайней мере, три года. Также следует отметить высокую военную репутацию ОКЖ, с которой в ходе сенаторских ревизий связывалась более высокая результативность в сравнении со «служащими по найму» гражданских на рядовых должностях сотрудников частей общей полиции³.

объявленное Воен. министром, 1880, авг. 26] // Полн. собр. законов Рос. империи: собр. 2-е. Т. 55. СПб., 1887. С. 531. [Док.] 61284.

¹ Белова А. В. Тамбовское губернское жандармское управление: структура, деятельность, кадры: 1867—1917 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2008.

² Jonathan W. Daly. Autocracy under Siege: Security Police and Opposition in Russia, 1866—1905. Canadian Slavonic Papers / Revue canadienne des slavistes. 2001. Vol. 43, № 1. P. 55.

³ Тютюнник Л. И. Департамент полиции в борьбе с революционным движением в России на рубеже

Более того, в связи с отсутствием самого понимания предназначения и сути оперативной игры, необходимой при выявлении глубоко законспирированных революционных групп, полиция в большинстве случаев своими действиями приносила только вред: вместо расчетливого наблюдения, выявления и задержания наибольшего числа преступников полицейские поспешно отлавливали лишь отдельных, в то время как остальные революционеры «залегали на дно», меняли расположение элементов подпольной инфраструктуры и т. д., сводя на нет все мероприятия жандармов⁴.

Во Франции же к концу XIX в. складывается ситуация иного рода. Если обратиться к воспоминаниям Густава Россиньоля, бывшего в то время главным начальником полиции, вначале складывается ощущение, что при несомненных высоких морально-волевых качествах жандармов неосмотрительность и подчас откровенное головоунытие — их неотлучные спутники⁵. Однако, по мнению современных французских исследователей, это объясняется скорее имиджевыми предрассудками — презрительным отношением преимущественно городских полицейских к «деревенщине» — жандармерии⁶. Во Франции, в отличие от России, за полицией и жандармами были исторически закреплены зоны ответственности: из содержания указов 1854 и 1903 гг. прямо следует⁷, что «служба Национальной жандармерии особенно предназначена для обеспечения безопасности в сельской местности и на автомагистралях», что было подтверждено в новой статье Военного кодекса Франции L.3211-2: «Жандармерия предназначена для обеспечения общественной

XIX—XX вв. : дис. ... канд. ист. наук. М., 1986. С. 68—69.

⁴ Белова А. В. Указ. соч.

⁵ Rossignol G.-A. Les Mémoires de Rossignol, ex-inspecteur principal de la Sûreté. MAREUL EDITONS. 2018. P. 57, 101—103, 106.

⁶ López, Laurent. Les relations entre policiers et gendarmes à travers leurs représentations mutuelles sous la Troisième République (1875—1914) // Sociétés & Représentations. 2003. Vol. 16. No. 2. P. 216—217.

⁷ Ibid. P. 216.

безопасности и общественного порядка, особенно в сельских и пригородных зонах, так же как на путях сообщения». На города, в свою очередь, распространялась компетенция уже Национальной полиции, что позволило избежать дублирования задач двумя ведомствами, как в случае с ОКЖ и полицией. Велика разница была и в части профессиональной культуры для решения задач и выполнения служебных обязанностей. Если мартовский Декрет 1854 г. указывал жандармским служащим, что они принадлежат к «элите армии», то Россиньоль в своих «Воспоминаниях» откровенно пишет о его посещениях кабаре для получения информации о преступлениях, совершенных в столице.

Таким образом, «война полиций» вместе с присущим ей корпоративным чванством имела место как во Франции, так и в России, в силу схожести специфики организации системы уголовного сыска, что едва ли способствовало росту результативности работы и взаимного доверия. Тем не менее, французским законодателям, в отличие от

русских дореволюционных, удалось извлечь максимум возможностей из системы множественной подчиненности без ущерба для общего дела: организовать работу разных силовых ведомств с практически идентичной компетенцией без явного взаимного вторжения в повседневную деятельность друг друга.

Библиография

1. Андреева, И. А. Основные положения нового закона о Национальной жандармерии Франции / И. А. Андреева // Научный вестник Омской академии МВД России. — 2012. — № 3.
2. Андреева, И. А. Полиция Франции в период среднего модерна (конец XVIII в.—1870 г.) / И. А. Андреева // Научный вестник Омской академии МВД России. — 2012. — № 4 (47).
3. Белова, А. В. Тамбовское губернское жандармское управление: структура, деятельность, кадры: 1867—1917 гг. : автореф. дис. ... канд. ист. наук / А. В. Белова. — Тамбов, 2008.
4. Страхов, Л. В. Секретные расходы воронежского губернского жандармского управления / Л. В. Страхов // Вестник ВГУ. «Секция История, социология политология». — 2015. — № 3.
5. Тютюнник, Л. И. Департамент полиции в борьбе с революционным движением в России на рубеже XIX—XX вв. : дис. ... канд. ист. наук / Л. И. Тютюнник. — М., 1986.

Organization of the police system (gendarmierie) in the Russian Empire and in France: a comparative analysis

© Kharitonov V. S.,

Law student at the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

Resume. The article presents a retrospective comparative legal analysis of the organization of the police system (gendarmierie) in the Russian Empire and in France. The similarities and differences in the tasks solved by the indicated organizations of the police system are shown.

Keywords: separate corps of gendarmes, gendarmerie, Russian police system, French police system

Некоторые проблемные вопросы международно-правовой регламентации использования беспилотных морских систем в военных целях

© Холиков И. В.,

доктор юридических наук, профессор

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с международно-правовым регулированием военного использования беспилотных морских систем, дается их характеристика, рассматриваются особенности их правового статуса как в мирное время, так и в условиях применения норм права вооруженных конфликтов, обосновывается потребность уточнения содержания отдельных документов, регулирующих данную сферу.

Ключевые слова: беспилотные морские системы, право судоходства, суверенный иммунитет, право вооруженных конфликтов, права воюющих сторон, Руководство Сан-Ремо по международному праву.

Определения «беспилотные морские системы» (БМС) и «беспилотные морские транспортные средства» (БМТС), по-видимому, указывают на то, что первые состоят из различных элементов и гораздо сложнее, чем последние, поскольку «система» означает «сложное целое» или «совокупность вещей, работающих вместе как механизм или взаимосвязанная сеть».

Согласно терминологии Министерства обороны США, беспилотные морские системы (UMS) — это различные беспилотные морские транспортные средства (UMV), которые включают в себя как беспилотные надводные транспортные средства — БНТС (USV), так и беспилотные подводные аппараты — БПА (UUV), все необходимые вспомогательные компоненты, а также сенсоры в сборе и полезные нагрузки, необходимые для выполнения поставленных задач¹.

Беспилотные морские ТС включают в себя надводные, полупогружные и подводные транспортные средства различных размеров. Самый большой беспилотный надводный корабль ВМС США «Морской охотник» имеет длину 40 метров, и он не управляется дистанционно. Общей характеристикой этих БМТС является тот факт, что они являются беспилотными аппаратами многоразового использования. Последнее позволяет отличить БМС от других морских

систем, таких как торпеды и морские мины. Практически существует значительная разница между требованиями к морским транспортным средствам БНТС и БПА в плане управления. БПА имеют более развитую автоматическую систему управления и потому управление ими требует меньшей пропускной способности каналов связи, чем у БНТС.

Согласно правилам предупреждения столкновений судов в море и правилам безопасности, БНТС должно отправлять в реальном режиме времени информацию для вахтенного офицера, что требует значительной пропускной способности каналов связи. Как только автоматика станет более надежной, пропускная способность может уменьшиться, но предполагается, что БНТС всегда будет требовать более высокой пропускной способности из-за особенностей своих типов задач, таких как поражение надводных целей, что требует активного надзора со стороны оператора².

БМС являются либо дистанционно управляемыми, либо автономными. Следует подчеркнуть, что «автономия» может быть неправильно истолкована как отсутствие контроля со стороны человека.

Полностью автономная система должна быть способна принимать решения и совершать действия без взаимодействия с челове-

¹ U.S. Department of Defense, Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2013-2038, p. 8

² U.S. Department of Defense, Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2013-2038, p. 48.

ком. Другими словами, чтобы быть полностью автономной, система не должна требовать контроля человека для выполнения каких-либо запланированных действий в любых условиях окружающей среды. Этот уровень автономии следует отличать от систем, которые либо «взаимодействуют» с человеком или которые зависят от некоторой формы контроля со стороны человека, степень которой может быть различной («под надзором человека», «делегировано человеком», «при содействии человека» или «управляется человеком»).

В настоящее время нет морской системы, которая может считаться полностью автономной. Не так давно был разработан робот под названием «COTSbot», который способен выбирать цели (морские звезды, представляющие угрозу для коралловых рифов) и использовать смертельное оружие (жёлчную инъекцию) без какого-либо участия человека¹. Хотя «COTSbot» описывается как одна из самых совершенных в мире систем автономного оружия, она не является полностью автономной, а выполняет ограниченную контролируемую деятельность на делегированной основе.

Важно понимать, что многие БПА выполняют различные виды работ без прямого контроля со стороны человека. Эта независимость необходима, потому что такие системы работают под водой на больших расстояниях от места их первого запуска. Подводные морские системы подразделяются на две категории: автономные подводные аппараты (АПА) и дистанционно управляемые аппараты (ДУА).

АПА — необитаемые погружные аппараты, которые питаются от бортовых батарей, топливных элементов или других источников энергии, предназначенные для выполнения заранее программно поставленных задач практически без непосредственного участия человека. Они могут быть полностью или в значительной степени автономными, периодически передавать сигналы операторам с использованием волоконно-оптических кабелей, акустических

линий, беспроводных локальных сетей или систем спутниковой связи. Хотя торпеды иногда рассматриваются как АПА, они исключаются из этой категории, потому что они не предназначены для многократного использования. Планеры образуют особый и важный подкласс аппаратов АПА.

ДУА — необитаемые, неавтономные транспортные средства с кабелями для передачи питания, информации с датчиков и команд управления от операторов на поверхности. Различие между АПА и ДУА, тем не менее, всё больше теряет актуальность. Стали реальностью автономные ДУА с кабелями для передачи информации с датчиков и команд управления (подобно торпедам с проводным управлением).

Хотя некоторые задачи, такие как поиск и спасение подводных лодок, могут быть выполнены только с помощью ДУА, различие между АПА и ДУА размывается с развитием технологий. В некоторых современных ДУА отсутствует управление сигналами, передаваемыми по кабелю (что ранее считалось отличительной чертой ДУА), а некоторыми АПА можно управлять напрямую через акустические каналы. Сложные аппараты типа ДУА при выполнении задач могут самостоятельно поддерживать заданные глубину, курс и скорость. Так, некоторые противоминные БПА могут работать как обычный ДУА с силовым кабелем, как автономный ДУА с оптоволоконным кабелем или автономно как АПА. Он может отсоединиться от силового кабеля в процессе выполнения задачи и таким образом превратиться из ДУА в АПА.

БМС имеют различные типы движителей, которые определяют их запас хода в море². Некоторые из наиболее совершенных БМС — это подводные планеры, которые могут преодолевать большие морские районы, используя минимум энергии. Так, ВМС США разрабатывают усовершенствованный подводный планер типа «X-Ray», стремясь достичь дальности хода от 1200 до 1500 км и шести месяцев автономной работы. Предполагается, что это будет крупнейший в

¹ John R. Platt "The Starfish Assassin", Scientific American, vol. 314, issue 1, p. 16

² <http://www.navaldrone.com> (дата обращения 20.09.2019)

мире подводный планер, его размер даёт преимущество использования «X-Ray» как средства наблюдения, поскольку он может максимизировать свою гидродинамическую эффективность благодаря тому, что аккумуляторы и полезная нагрузка (датчики) будут встроены в корпус.

Планер оборудован всем необходимым для автономного патрулирования больших площадей и отслеживания тихих дизель-электрических подводных лодок, которые могут работать в прибрежных водах, включая датчики акустики и электрических полей. Также аппарат имеет систему спутниковой связи.

10 марта 2016 г. корпорация «Boeing» представила «Echo Voyager», свой последний беспилотный подводный аппарат, который может работать автономно в течение нескольких месяцев за счет гибридной перезаряжаемой системы электропитания и модульного отсека полезной нагрузки. 51-футовое транспортное средство не только автономно во время движения, но также может быть запущено и возвращено без судов поддержки, которые обычно содействуют работе БПА¹. Эти события важны также для определения правового статуса БМС, потому что они могут либо иметь тот же статус, что и контролирующая платформа, либо они могут иметь независимый правовой статус.

БМС могут выполнять самые разные задачи. Несмотря на то, что основное внимание в данной статье уделяется военному аспекту их применения, важно иметь в виду, что БМС, в частности БПА, сегодня используются для выполнения следующих важных задач невоенного характера: 1) морские нефтегазовые работы; 2) подводное развертывание кабелей и их обследование; 3) коммерческие спасательные операции; 4) культивирование водных организмов и 5) научные миссии, такие как океанография и морская археология.

Согласно дорожной карте Минобороны США, текущие военные миссии, выполняемые БМС, включают «минную войну, обезвреживание мин, разведку, наблюдение, гидрографическую съемку, анализ окружающей среды, специальные операции и океанографические исследования»².

Аналогичным образом Генеральный план использования БПА включает девять конкретных категорий задач и определяет их приоритеты следующим образом: 1) наблюдение и разведка (ISR); 2) противоминные меры (MCM); 3) противолодочная война (ASW); 4) осмотр/идентификация; 5) океанография; 6) выполнение функций сетевого узла связи/навигации (CN3); 7) доставка полезной нагрузки; 8) информационные операции (IO); и 9) критический по времени удар (TCS)³.

До сих пор остается нерешенным вопрос, могут ли БМС квалифицироваться как корабли или суда. В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву «военный корабль» означает судно, принадлежащее к вооруженным силам какого-либо государства, имеющее внешние знаки, отличающие такие суда его национальности, находящееся под командованием офицера, который состоит на службе правительства данного государства и фамилия которого занесена в соответствующий список военнослужащих или эквивалентный ему документ, и имеющее экипаж, подчинённый регулярной военной дисциплине⁴.

Хотя БМС ходят в морских районах, они не могут безоговорочно считаться кораблями. В международном морском праве отсутствует единообразное определение термина «корабль». Конвенция ООН по морскому праву использует термины «корабль» и «судно» взаимозаменяемо, не давая определения ни одному из терминов. В других договорах «корабль» определяется как:

1) «любое морское судно любого типа, включая плавучие средства, самоходное или

¹ <https://www.boeing.com/features/2016/03/bds-echo-voyager-03-16.page> (дата обращения 20.09.2019)

² U.S. Department of Defense, Unmanned Systems Integrated Roadmap FY2013-2038, p. 109.

³ U.S. Department of the Navy, The Navy Unmanned Undersea Vehicle (UUV) Master Plan, p. 16 (November 2004).

⁴ Конвенция ООН по морскому праву, ст. 29.

буксируемое другим судном, совершающее морское путешествие»¹;

2) судно любого типа, работающее в морской среде, в том числе суда на подводных крыльях, транспортные средства на воздушной подушке, подводные лодки, плавучие средства и стационарные или плавучие платформы²;

3) каждое средство, имеющее характеристики судна, включая водоизмещающие суда и гидросамолеты, используемые или способные использоваться в качестве средства передвижения по воде³; или

4) «любое самоходное морское судно, используемое в международной морской торговле для перевозки грузов, пассажиров или и того, и другого»⁴. Хотя эти договоры и не запрещают рассматривать БМС как суда или корабли, однако Конвенция ООН по морскому праву, тем не менее, регулирует именно пилотируемые системы. Очевидно, именно вследствие этого в документе США NWP 1-14M (Руководство по праву войны на море) БМС охарактеризованы не как корабли или суда, а как «аппараты»⁵.

Если БМС эксплуатируется вооруженными силами или любым другим государственным органом, они не обязательно должны квалифицироваться как военные корабли или корабли государства, но ввиду того, что они либо являются государственной собственностью, либо выполняют исключительно некоммерческие правительственные функции, они пользуются суверенным иммунитетом, и другие государства могут вмешиваться в их работу только в исключительных случаях (например, при международном вооруженном конфликте).

Важно отметить, что независимый правовой статус суверенного иммунитета применяется к БМС, работающей независимо от другой платформы. Поэтому правильно

утверждать, что «статус БНТС/БПА не зависит от статуса его платформы запуска»⁶. Если БМС привязана к управляющей платформе, трудно придать ей независимый правовой статус. Однако ввиду того, что различия между ДУА и АПА становятся все менее актуальными, правовой статус БМС не обязательно должен основываться на статусе его контролирующей платформы.

Согласно американскому Руководству по праву войны на море NWP 1-14M, «БНТС и БПА сохраняют независимое право судоходства» и, таким образом, считаются обладающими тем же правом судоходства, что и надводные корабли, и подводные лодки»⁷. Другие государства пока еще не сделали подобных официальных заявлений, хотя многие и используют БМС в государственных, научных и коммерческих целях. Следовательно, можно предположить, что БМС имеет право на свободу судоходства в открытом море и в исключительной экономической зоне, а также право мирного прохода, транзитного прохода и прохода по архипелажным морским путям.

Хотя может быть неясно, соответствуют ли БМС статусу военных кораблей или приравниваются к ним, практика государств, по видимому, предполагает, что морские беспилотные ТС используются и будут использоваться не только для целей нападения, но и для осуществления других прав воюющих сторон, таких как инспекция судов.

Следовательно, во время международных вооруженных конфликтов БМС должна быть идентифицирована как принадлежащая вооруженным силам воюющей стороны. Кроме того, те, кто контролирует или заранее программирует ее, должны соблюдать дисциплину регулярных вооруженных сил, с тем чтобы обеспечить соблюдение права вооруженных конфликтов.

¹ Поправки 1962 г. к Конвенции о предотвращении загрязнения моря нефтью 1952 г., 11 апреля 1962 г., приложение, ст. 1 (1), 600 UNTS 332.

² Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., с поправками 1978 г. Протокол от 17 февраля 1978 г., 1340 UNTS 61, 184.

³ Конвенция о международных правилах предотвращения столкновений в море.

⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций об условиях регистрации судов (не вступила в силу), ст. 2 (4).

⁵ U.S. Navy/U.S. Marine Corps/U.S. Coast Guard, The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations (NWP 1-14M), paras. 2.3.4-2.3.6.

⁶ U.S. Navy/U.S. Marine Corps/U.S. Coast Guard, The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations (NWP 1-14M), para 2.3.6.

⁷ Там же.

Многие БМС используются в области разведки или океанографии, в то время как другие созданы как средство нападения, например, подводные беспилотные системы для противолодочной войны, противоминных мер или минирования. В тех случаях, когда БМС используются для целей нападения, они квалифицируются как средства ведения войны, и их применение регулируется правилами применения оружия и выбора цели.

По аналогии с беспилотными летательными аппаратами использование беспилотных морских систем не отменяет необходимости соблюдения действующих международно-правовых норм, и, прежде всего, нормы I Дополнительного протокола 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. (ДП-1), согласно которой «запрещается применять оружие, снаряды, вещества и методы ведения военных действий, способные причинить излишние повреждения или излишние страдания»¹.

В соответствии со ст. 35 (2) ДП-1 запрещается использовать средства или методы ведения войны такого рода, чтобы причинять лишние травмы или ненужные страдания. В соответствии со статьей 35 (3) ДП-1, запрещено использовать методы и средства ведения войны, которые предназначены или могут нанести широкомасштабный, долгосрочный и серьезный ущерб природной среде. Согласно статье 51 (4) лит. b) и c) ДП-1, запрещается использовать боевые средства, которые не могут быть направлены на конкретную военную цель или последствия которых не могут быть ограничены в соответствии с требованиями ДП-1.

Что касается способности оружия быть направленным на конкретную военную цель, следует иметь в виду, что БМС оснащены оружием, использующим те же или похожие технологии, как, например, современные морские мины или торпеды. Они несут оружие, которое применяется против целей, идентифицированных магнитными,

электромагнитными или другими сигнатурами, что позволяет достаточно надежно определить их как законные военные объекты.

Обычно, воздействие существующих систем военно-морского оружия не является чрезмерным по отношению к ожидаемому военному преимуществу. В этом контексте важно учитывать окружающую среду, в которой они работают, в частности, характеристики соленых вод, и тот факт, что они в большинстве случаев будут использоваться против целей, которые не окружены гражданскими или особо охраняемыми объектами. Кроме того, такие соображения имеют отношение не правилам применения оружия, а скорее к правилам выбора цели. То же самое относится и к защите морской среды. Предполагается, что ни одна из существующих систем военно-морского оружия не нанесет морской среде такого вида ущерба, который запрещен ст. 35 (3) ДП-1.

В этой связи представляется возможным констатировать, что БМС являются законными средствами ведения войны, независимо от того, управляются ли они дистанционно или действуют с определенной степенью автономии. Однако БМС, функционирующая с некоторой автономией, должна быть способна работать в соответствии с правилами выбора цели, которые включают обязательства по мерам предосторожности при нападении, изложенные ниже.

Если БМС используются для нападения, применяются те же правила, что и в случае использования пилотируемых средств, квалифицируемых как средства ведения войны. Объектом должна быть законная военная цель; нельзя рассчитывать, что побочный ущерб будет чрезмерным по отношению к ожидаемому военному преимуществу, и, наконец, должны быть приняты необходимые меры предосторожности при нападении.

Что касается последнего, то согласно ст. 57 (4) ДП-1, при военных операциях на море следует соблюдать «все разумные меры

¹ Холиков И. В., Сазонова К. Л. Международно-правовая ответственность в контексте правовой регла-

ментации военного использования беспилотных летательных аппаратов // Военное право. 2017. № 4 (44). С. 223.

предосторожности». Из формулировки данной статьи следует, что стандарт разумности применяется только к военно-морским операциям, которые могут затронуть гражданское население или гражданские объекты на суше, без намерения прямого поражения наземных целей. Операции, такие как «море-море», «воздух-море» и «море-воздух», последствия которых не распространяются на сушу, по-прежнему регулируются обычным обязательством принимать меры предосторожности при нападении, в том числе стандартом обоснованности¹.

Соответственно, с учетом предписания о «проявлении заботы о том, чтобы щадить гражданское население, гражданских лиц и гражданские объекты², использование БМС для целей нападения должно соответствовать следующим требованиям:

— система и/или оператор-цель должны быть в состоянии проверить законность цели;

— система и/или оператор должны быть способны определить вероятность случайного ущерба;

— если предполагается, что случайный ущерб будет чрезмерным по отношению к ожидаемому военному преимуществу, атака не может быть проведена;

— если случайный ущерб не чрезмерный, но все еще предполагается, существует обязательство минимизировать или избежать сопутствующего ущерба всеми возможными мерами;

— если обстоятельства не позволяют, должно быть сделано предварительное эффективное предупреждение³.

Обязательство избегать или сводить к минимуму случайный ущерб путем выбора другого оружия (расчет боевых средств), очевидно, едва ли осуществимо, поскольку БМС, как правило, не несет и, вероятно, не будет нести более одного вида вооружения.

Обязательство по предварительному предупреждению может быть применимо в случае, если БМС будут использоваться для целей минирования, особенно в исключительной экономической зоне (ИЭЗ) нейтрального государства⁴.

Во время международного вооруженного конфликта применение БМС регулируется правом о нейтралитете на море (если только применение силы не было санкционировано решением Совета Безопасности ООН в рамках главы VII Устава ООН⁵). Важно подчеркнуть, что право нейтралитета распространяется на все военные БМС, независимо от того, используются они в целях нападения или нет.

Соответственно, БМС не может участвовать во враждебных действиях в нейтральных водах или использовать нейтральные воды в качестве убежища или базы во время проведения операций⁶. В ИЭЗ нейтрального государства они должны применяться с должным учетом прав и обязанностей прибрежного государства⁷. Правило должного учета также применяется к враждебному использованию БМС в открытом море⁸.

БМС с вооружением имеет права транзитного прохода и прохода по архипелажным морским путям. Соответственно, нейтральные государства не могут приостанавливать, препятствовать или иным образом препятствовать этим правам⁹.

БМС с вооружением пользуются правом мирного прохода, если только нейтральное прибрежное государство не имеет недискриминационное основание, ограничивающее, запрещающее прохождение через его территориальное море или ставящее определенные условия для такого прохода¹⁰. Право не приостанавливаемого

¹ Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море (Принято в г. Сан-Ремо 12.06.1994), п. 46 b.

² I Дополнительный протокол 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., ст. 57, п. 1.

³ I Дополнительный протокол 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г., ст. 57, п. 2.

⁴ Руководство Сан-Ремо по международному праву, применимому к вооруженным конфликтам на море (Принято в г. Сан-Ремо 12.06.1994), п. 35.

⁵ Там же, п. 7.

⁶ Там же, п. 14—16.

⁷ Там же, п. 34.

⁸ Там же, п. 36.

⁹ Там же, п. 28—29.

¹⁰ Там же, п. 19.

мирного прохода не может быть прекращено¹.

Стороны в международном вооруженном конфликте должны уважать суверенный иммунитет нейтральной БМС, которая используется в некоммерческих правительственных целях. Нейтральные гражданские БМС могут быть объектом вмешательства только в том случае, если они считаются законными военными целями. Необходимо подчеркнуть, что захват нейтрального гражданского БМС в соответствии с призовым правом будет осуществляться, если вообще будет, только в исключительных случаях. Обычно БМС не используются для перевозки грузов, которые могут представлять собой контрабанду².

Изложенное свидетельствует, что за последние два десятилетия вследствие значительного научно-технического прогресса изменились реалии на потенциальных театрах военных действий. Наряду с тенденцией все более широкого использования беспилотных морских систем, отмечается также технологический прорыв в сфере морских оружейных систем, к которым относятся

морские мины, торпеды, ракеты и т.п. Необходимо также отметить, что военное использование БМС не является незаконным с точки зрения международного гуманитарного права при условии соблюдения правил применения оружия и выбора цели. Констатируя достаточность действующих норм МГП, представляется, тем не менее, назревшей необходимостью уточнения некоторых положений Руководства Сан-Ремо по международному праву, применяемому в вооруженных конфликтах на море, с учетом новых реалий на потенциальных театрах военных действий.

Библиография

1. Холиков, И. В. Международно-правовая ответственность в контексте правовой регламентации военного использования беспилотных летательных аппаратов / И. В. Холиков, К. Л. Сазонова // Военное право. — 2017. — № 4 (44).
2. Platt John R. The Starfish Assassin // *Scientific American*, vol. 314, issue 1, p. 16
3. Heintschel von Heinegg W. Unmanned maritime systems: does the increasing use of naval weapons systems present a challenge for IHL? // *Proceedings of the 39th Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law* "Weapons and the International Rule of Law", International Institute of Humanitarian Law. P. 235-242.

Some Problematic Issues of International Legal Regulation of Usage of Unmanned Maritime Systems for Military Purposes

© Kholikov I. V.,
Doctor of Law, Professor

Abstract. The article deals with the issues connected with international-legal regulation of military employment of unmanned maritime systems, their characteristics are given, the particularities of their legal status both in peacetime and in the situations of the law of armed conflicts applicability are considered, the necessity of clarification of the contents of particular documents that regulate this domain is stipulated.

Keywords: unmanned maritime systems, navigational rights, sovereign immunity, law of armed conflicts, belligerent rights, San-Remo manual on international law.

¹ Там же, п. 33.

² W. Heintschel von Heinegg. Unmanned maritime systems: does the increasing use of naval weapons systems present a challenge for IHL? // *Proceedings of the 39th*

Round Table on Current Issues of International Humanitarian Law "Weapons and the International Rule of Law", International Institute of Humanitarian Law. P. 235—242.

Возникновение и эволюция международного права: мультикультурализм, партикуляризм, универсализм — классификация и терминология

© Чернявский А. Г.,

доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры конституционного (государственного) и
международного права Военного университета

Аннотация. Цель настоящей статьи — анализ и обобщение развития международного права, имевшего место в течение последних лет и касающегося мультикультурализма и диалога между цивилизациями, интегрировав это развитие в более широкий контекст универсалистских и партикуляристских тенденций в процессе формирования международного права. В конечном итоге автор стремился показать, что все это развитие представляет собой современное выражение исконного противоборства между двумя вышеупомянутыми тенденциями.

Статья начинается с анализа интенсивных межцивилизационных связей, сыгравших большую историческую роль в формировании различных норм международного права в его сегодняшнем виде; затем автор останавливается на партикуляристском подходе, изначально практиковавшемся в международном праве европейского образца, прослеживает постепенное расширение его горизонтов — и кульминацию в виде универсалистской тенденции, выразившейся прежде всего в основании Организации Объединенных Наций, процессах деколонизации и соответствующих положениях международного права.

Кроме того, в статье разбираются примеры и конкретные правовые процедуры, демонстрирующие, как с основополагающим универсалистским подходом примирялись партикуляристские тенденции, а также анализируется диалектическое взаимодействие между универсализмом и партикуляризмом, лежащее в основе некоторых известных нам институтов международного права.

Ключевые слова: мультикультурализм, международное право, универсализм, партикуляризм, тенденция, исторические эпохи, внеправовые тенденции, международные организации.

Современное международное право, как правило, рассматривается учеными в этой области с двух позиций: или как единый целостный правопорядок и единая система; или как совокупность непрочно связанных между собой подсистем. Сторонники первой — универсалистской — точки зрения (их также называют конституционалистами) выбирают в качестве отправной точки общее международное право. Эти ученые, как правило, вообще отрицают существование самостоятельных режимов. Сторонники второй — партикуляристской (плюралистической) — точки зрения делают выводы юридического характера с социологического анализа определенных характеристик

отдельных режимов. По их мнению, специальные режимы являются самостоятельными¹.

В статье, посвященной вопросу взаимодействия «мультикультурализма² и международного права», представляется уместным обрисовать максимально широкую перспективу, охватывающую универсалистскую тенденцию как на этапе возникновения международного права, так и в процессе его развития и формирования комплекса правил, регулирующих отношения между политическими структурами в разные исторические эпохи, а также партикуляристские учения, представляющие собой попытки ограничения вышеупомянутой универсалистской тенденции, а подчас и сведения на ее нет.

¹ Simma B. Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law / Bruno Simma, Dirk Pulkowski // EJIL. 2006. № 3. P. 483—529.

² Мультикультурализм — политика, направленная на сохранение и развитие в отдельно взятой стране и в мире в целом культурных различий, и

обосновывающая такую политику теория или идеология, которая базируется на равноправном диалоге различных этнокультур, имеет потенциал, адекватно отвечающий социальным вызовам современности, позволяющий выделить ее из ряда других моделей существования.

Для начала имеет смысл обратить внимание на тот факт, что возникновение международного права в ходе мирового исторического процесса представляет собой свидетельство реализации принципа мультикультурализма — ведь это есть не что иное, как выражение потребности различных политических структур в создании норм, регулирующих те аспекты их деятельности, которые подразумевают взаимодействие с другими политическими структурами. Как было вполне справедливо замечено, международное право — это явление, неизменно зарождающееся и развивающееся внутри группы автономных и независимых политических структур по мере того, как между ними возникают устойчивые взаимоотношения¹.

Плюрализм, имманентно присущий данному явлению политической истории, еще нагляднее высвечивается благодаря тому факту, что правила, возникавшие в ходе этого процесса, отвечали специфическим организационным потребностям и логике развития взаимодействия между суверенными политическими структурами, которые при всей своей обособленности и непохожести были вынуждены сосуществовать в пределах одного поля и поддерживать многоаспектные взаимоотношения независимо от степени совпадения или несовпадения их интересов².

Универсальность подобного феномена была замечена многими историками международного права. Так, один из авторов указывает, что на протяжении всей истории человечества люди существуют в независимых социальных группах: племенах, городах, городах-государствах, государствах, в рамках внутреннего правопорядка, и как только эти суверенные независимые образования начинают взаимодействовать друг с другом, возникает сначала обычай, затем

обычное право — в качестве регулятора взаимоотношений, уже носящих международный характер³.

Историки международного права констатируют существование отношений, подпадающих под определение международно-правовых, в весьма отдаленные времена. Приведем лишь несколько примеров: отношения между Египтом и Хеттским царством (XV — конец XIII в., до н.э.), между евреями, финикийцами и арамейцами (конец XI — конец IX в. до н.э.), между Ассирийским царством и его соседями (VIII — VII вв. до н.э.), между финикийцами и этрусками (уже с VIII — VII вв. до н.э.), между древнегреческими городами-государствами, а также между греческими полисами с одной стороны и независимыми политическими образованиями за пределами Древней Греции — с другой (начиная с VI в. до н.э.) и, наконец, между пятью великими державами, сосуществовавшими в последней четверти III в. до н.э.: Карфагеном, тремя эллинистическими монархиями — наследницами империи Александра Македонского (Египет Птолемеев, государство Селевкидов в Малой Азии и Македония Антигонидов) и Римской республикой⁴.

Ряд авторов констатируют также наличие отношений международно-правового характера в первые века нашей эры — между Римской империей и Персидским царством, а также между этими империями и граничащими с ними политическими образованиями⁵. Позднее правовые отношения международного характера развились между империей Каролингов (а после ее распада — с монархиями — наследницами Каролингской империи), Византией и исламскими халифатами, а также другими политическими образованиями, к середине VII в. н.э. господствовавшими в значительной части Азии, Африки и Европы⁶.

¹ Roberto Ago, *The first international communities in the Mediterranean world*, BYBIL, 1982, p. 213.

² Roberto Ago, *Pluralism and the origins of the International Community*, *The Italian Yearbook of International Law*, Vol. III, 1977, p. 29.

³ Stephan Verosta, *International law in Europe and Western Asia between 100 and 650 AD*, *RCADI*, Vol. 113 (1964, III), p. 491.

⁴ Roberto Ago, *Pluralism and the origins of the International Community*, *The Italian Yearbook of International Law*, Vol. III, 1977, p. 216-229.

⁵ Stephan Verosta, *International law in Europe and Western Asia between 100 and 650 AD*, *RCADI*, Vol. 113 (1964, III), p. 499—613.

⁶ Roberto Ago, *Pluralism and the origins of the International Community*, *The Italian Yearbook of International Law*, Vol. III, 1977, note 2 above, p. 13 and following.

Перечень вопросов, относящихся к сфере международно-правовых отношений, о которых говорилось выше, хотя и не во всем совпадавший в разные эпохи и в разных регионах, становился все обширнее и сложнее и в конечном итоге принял вид, близкий к сфере юрисдикции системы законов, ныне известных под названием «классического» международного права. В этот круг входило множество вопросов: заключение перемирия и мира, подписание мирных договоров, соблюдение нейтралитета, совместные действия, признание права собственности, определение границ и т.д. Кроме того, к сфере действия международного права относились формальные аспекты, касающиеся заключения и удостоверения подлинности договоров, протокола проведения встреч, приемов и других торжественных церемоний, неприкосновенности дипломатических представителей, правил ведения войны и обращения с заложниками и пленниками, положения меньшинств (главным образом религиозных), санкций коммерческого характера. Что касается мирного урегулирования разногласий, греческие города-государства очень часто прибегали к третейскому суду как средству решения разногласий, возникающих между ними. В более поздние периоды «посредничество и третейский суд развивались параллельно с развитием культуры прямых переговоров. Западноевропейские монархи в качестве посредника и третейского судьи часто избирали папу, однако порой обращались и к другим суверенам. Случалось также, что посредниками в спорах между христианскими государями становились мусульманские правители — и наоборот»¹.

В связи с этим необходимо отметить, что большую роль в развитии некоторых институтов международного права сыграло право исламское. В этом контексте следует упомянуть институт под названием «аман»

— пропускную систему, позволявшую немусульманам пересекать границы территории исламского права и проводить там определенное время²; принцип святости договоров — по версии одного из авторов, исламский аналог принципа *pacta sunt servanda*, «отраженный в Коране (5:1; 9:4 и 16:191), где строгое соблюдение договорных обязательств, в том числе и перед немусульманами, возводится в религиозную обязанность каждого верного мусульманина», — обязанность честного соблюдения договоров с немусульманами, которая считается даже «важнее, чем обязанность верных помогать друг другу — в тех случаях, когда эти две обязанности вступают в противоречие (Коран 8:72)»³; принцип зеркальности ответа тоже фигурирует в Коране (2:94; 9:7; 16:126)⁴: этот принцип позволял регулировать некоторые стороны дипломатической практики мусульман — таких, например, как дипломатическая неприкосновенность⁵ или третейский суд, о котором говорилось выше, — практика, широко признанная в исламе и применявшаяся для решения споров между мусульманами и немусульманами⁶.

На наш взгляд, нет никакой необходимости доказывать наличие формальной связи между разнообразными международно-правовыми системами, о которых говорилось выше, и международным правопорядком, утвердившимся после Вестфальского мира и легшим в основу «классического» европейского международного права: влияние вышеупомянутых международно-правовых систем на формирование отдельных норм современного общего международного права очевидно и без этого. Рутинное взаимодействие народов друг с другом обусловило «перекрестное опыление» различных культур, одним из результатов которого стало зарождение международных норм, регулирующих такие отношения.

¹ Roberto Ago, *Pluralism and the origins of the International Community*, *The Italian Yearbook of International Law*, Vol. III, 1977, note 2 above, p. 24.

² Majid Khadduri, *Encyclopedia of Public International Law*, under “International Law, Islamic”, North Holland, 1995, p. 1237—1238.

³ Gamal M. Badr, *A historical view of Islamic international law*, *Revue Egyptienne de droit international*, vol. 38, 1982, p. 4—5.

⁴ Там же, p. 5.

⁵ Majid Khadduri, *Encyclopedia of Public International Law*, under “International Law, Islamic”, North Holland, 1995, loc. cit. (above note 8), p. 1239.

⁶ Там же, p. 1239—1240.

Что касается европейского международно-правового порядка, выросшего из Вестфальского мирного трактата, то в нем, как было отмечено, «превалирующей аксиомой было представление об универсальности международного права, точнее — о незыблемости его места в социуме, в *societas gentium*¹.

Однако эта универсалистская концепция, которую исповедовали авторы, твердо придерживающиеся принципов теории естественного права, постепенно уступила место совершенно иной реальности, вытекающей из партикуляристских интересов европейских народов. Основание на Азиатском и Африканском континентах первых торговых постов, ставших семенами, из которых мало-помалу выросла эпоха территориальных завоеваний; соглашения, без труда заключающиеся с местными вождями и правителями, со временем интерпретировались как договоры о подчинении и протекторате, а вполне конструктивное понятие «признание» дополнилось «цивилизационным» критерием (т.е., в реальности, критерием соответствия европейским ценностям и интересам) — сквозь сито этого критерия был отобран узкий круг политических образований, удовлетворяющих весьма строгим требованиям. Результатом всех этих процессов стала трансформация Вестфальского международно-правового порядка в практически закрытое, партикуляристское, ориентированное исключительно на Европу международное право².

Провозглашение независимости Соединенных Штатов Америки и их вхождение в «семью наций», а также последующее присоединение к этой семье Оттоманской империи (Высокой Порты), Японии, Персии, Китая и Сиамы несколько раздвинули границы узкого круга, однако опыт членства в Лиге

Наций скорее смешал эти результаты в сторону универсализации³. И лишь основание в 1945 г. Организации Объединенных Наций, а также последовавшие за этим процессы деколонизации стали началом формирования международного сообщества и, соответственно, международного права, вновь обретшего универсалистскую составляющую.

ООН по самому своему замыслу являлась универсальной организацией, ведь членство в ней было открытым не только для государств-основателей, но и для всех миролюбивых стран, принимающих Устав ООН и готовых выполнять свои обязательства, предусмотренные этим Уставом.

Более того, представительный орган ООН, Генеральная Ассамблея, состоящая из всех членов организации, была наделена правом инициирования исследований и формирования рекомендаций в целях «поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации» [ст. 13(1) (а)].

С другой стороны, некоторые положения Устава ООН и Статута Международного Суда ООН (являющегося неотъемлемой частью Устава ООН), а также отдельные элементы правового инструментария, появившегося в результате деятельности Генеральной Ассамблеи по содействию кодификации и прогрессивному развитию международного права, допустили для ряда партикуляристских тенденций возможность утвердиться в широком контексте сегодняшнего международного права.

Но, прежде чем приступить к анализу взаимосвязи и взаимодействия «универсализма» и «партикуляризма», полезно определить некоторые категории, которыми мы будем оперировать в этом анализе и кото-

¹ Georges Abi-Saab, International Law and the international community: The long road to universality, in Essays in honor of Wang Tieya, Edited by R. St. J. MacDonald, Nijhoff, 1993, p. 34.

² Подробный анализ этих процессов см. в: Georges Abi-Saab, above, note 13, p. 35—39. См. также: Anand R. P. The role of Asian States in the development of international law и Manohar L. Sarin, The Asian-African States and the development of international law, in “The future of international law in a multicultural world”,

Workshop, The Hague, 17—19 November 1983, Edited by Ren-Jean Dupuy, Nijhoff, 1984, p. 105—115; 117—141, соответственно. См. также: Jeremy A. Thomas, History and International Law in Asia: A time for review?, in Essays in honor of Wang Tieya, Edited by Ronald St. MacDonald, Nijhoff, p. 813—857.

³ Подробный разбор конкретных ситуаций с членством в Лиге Наций см. в: Clyde Eagleton, International Government, New York, 1932, p. 396—402.

рые соотносятся с разными аспектами и оттенками смысла слов «универсализм» и «партикуляризм».

Далее в этой статье мы займемся рассмотрением следующих аспектов:

а) универсализм как расширение участия в правотворческом процессе;

б) универсализм как развитие норм, применимых ко всему международному обществу;

в) универсализм как антитеза фрагментации;

г) универсализм как оппонент партикуляризма в аспекте применимости норм международного права;

д) «культура» и «цивилизация» как проявления партикуляризма в современном международном праве.

С терминологической точки зрения слово «партикуляризм» можно употреблять — в зависимости от контекста — в двух смыслах: как наименование тенденции, противоположной универсализму, или как обозначение способа выражения, определяемого этой партикуляристской тенденцией. Во втором значении слово можно использовать и во множественном числе — «партикуляризмы».

А) Универсализм как расширение участия в правотворческом процессе

Международное право — в том смысле, который подлежит кодификации и развитию усилиями Организации Объединенных Наций, — для обеспечения универсальной приемлемости своих итоговых положений использует две основные процедуры. Первая заключается в обеспечении подлинно представительного характера органов, отвечающих за кодификационный процесс; вторая сводится к достижению консенсуса между такого рода органами в процессе принятия решений.

Состав кодификационных органов.

Необходимо прежде всего напомнить, что в Шестой комитет (по правовым вопросам) Генеральной Ассамблеи ООН — орган, осуществляющий рассмотрение всех проектов, подготавливаемых вспомогательными правовыми структурами, — входят все

члены Организации Объединенных Наций. А в настоящее время членство в ООН доступно практически всем странам мира.

С другой стороны, в состав главного органа (постоянного характера), созданного Генеральной Ассамблеей для обеспечения кодификации и прогрессивного развития международного права, — Комиссии международного права ООН — входит 34 члена, каждый из которых выступает в личном качестве, хотя, как правило, их кандидатуры предлагаются Генеральной Ассамблее государствами — членами ООН. В соответствии со ст. 8 Статута Комиссии, Генеральная Ассамблея, приступая к избранию членов Комиссии, не только проверяет наличие у кандидатов необходимой юридической квалификации, но и учитывает требование, согласно которому Комиссия в целом должна представлять все базовые формы современной цивилизации и основные правовые системы мира. В соответствии с этим критерием региональный баланс состава Комиссии был определен Генеральной Ассамблеей в 1981 г. следующим образом: восемь представителей африканских государств, семь — из Азии, три члена Комиссии из стран Восточной Европы, шесть — из Латинской Америки и восемь — из стран Западной Европы или иных стран, плюс один депутат из Африки или Восточной Европы, сменяющийся по ротационному принципу каждые пять лет, и еще один (тоже сменяющийся раз в пять лет) — из Азии или Латинской Америки¹.

Состав органов, привлекаемых Генеральной Ассамблеей *ad hoc* — для выполнения частных задач в рамках деятельности по кодификации и содействию прогрессивному развитию международного права, — также формируется с учетом фактора универсальности. Вот уже много лет к работе в этих органах привлекаются политические представители ряда государств — членов ООН, выбранных по результатам консультаций с региональными группами: таким образом обеспечивается представительство всех регионов мира в соответствующем органе. Подобным структурам, состав которых, хотя

¹ Manuel Rama-Montaldo, The International Law Commission in the United Nations system at Geneva, in

Scope and practices of multilateral diplomacy and cooperation, Edited by Boisard and Chossudovsky, UNITAR, 1991, p. 412.

де-факто и ограниченный, можно считать достаточно репрезентативным, принадлежит авторство целого ряда проектов нормативных конвенций вполне универсалистского уровня. Относительно недавно Генеральная Ассамблея начала практиковать создание бессрочных комитетов *ad hoc* для решения задач по кодификации и прогрессивному развитию международного права¹.

Процесс принятия решений.

Вторая процедура, к которой прибегает Генеральная Ассамблея, стремясь повысить универсальность процесса создания международного права, относится к сфере принятия решений. Консенсус или процедура отказа от голосования заключается в принятии решения, не прибегая к формальному голосованию. И хотя изначально она задумывалась для урегулирования институционального кризиса ООН из-за необходимости избегать применения ст. 19 Устава о приостановлении права голоса ряда государств — членов ООН по вопросам, связанным с их задолженностями по уплате взносов, эта процедура со временем стала стандартным правилом принятия решений в Генеральной Ассамблее и ее вспомогательных структурах, а также на конференциях по кодификации. Делегации обычно предпочитают сначала попытаться достичь консенсуса и, только если выясняется, что такой консенсус невозможен, соглашаются на отмену голосования или, при некоторых обстоятельствах, на отказ от решения как такового. Приоритет консенсуса означает, что текст, относительно которого принимается решение, сведется к минимально достижимому общему знаменателю. Такая процедура стала стандартным правилом, основанным на предполагаемом увеличении приемлемости, которую должен иметь принятый таким образом текст, что, соответственно, повысит его универсальность.

Б) Универсализм как развитие норм, применимых ко всему международному сообществу

Современное международное право, особенно после принятия Устава Организации Объединенных Наций, характеризуется наличием определенных категорий норм, применимых — в связи со своим особым статусом или значением — ко всему международному сообществу.

Положения Устава Организации Объединенных Наций.

Собственно говоря, сам Устав ООН содержит ряд таких положений. Ст. 103 гласит, что в случае конфликта между обязанностями членов ООН, предусмотренными Уставом, и их же обязанностями, обусловленными иными международными соглашениями, преимущество отдается обязанностям, вытекающим из Устава. С учетом сегодняшнего открытого характера членства в Организации Объединенных Наций имеет смысл привести это положение именно в данном разделе.

Принципы Организации Объединенных Наций, перечисленные в ст. 2 Устава: суверенное равенство, добросовестное выполнение обязательств, принятых по Уставу, мирное разрешение споров, отказ от использования силы и угрозы силой, участие в мерах превентивного или принудительного характера — отличаются универсальностью, которая усиливается содержанием ст. 6 того же Устава. В соответствии с этой статьей ООН должна делать все возможное, чтобы государства, не являющиеся ее членами, тоже действовали в соответствии с этими принципами, поскольку это может оказаться необходимым для поддержания мирного сосуществования народов и международной безопасности.

Кроме того, за несколько последних лет Совет Безопасности ООН, действуя в соответствии с гл. VII Устава, принял ряд резо-

¹ Что касается состава органов, занимающихся вопросами применения международного права и, в частности, эволюции способов реализации принципа, сформулированного в ст. 9 Статута Международного Суда («... весь состав судей в целом должен обеспечить представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира»), см.,

например: Edward McWhinney, *Internationalizing in the International Court: The quest for ethno-cultural and legal-systematic representativeness*, in *Essays in honor of Judge Elias*, Edited by Bello and Ajibola, Nijhoff, Vol. I, p. 277—289.

люций по таким вопросам, как международный терроризм и оружие массового поражения. Доктрина ООН трактует принятие этих резолюций как действия, равнозначные осуществлению законодательной власти: положения резолюций носят обязательный характер для всего международного сообщества в целом. Некоторые из таких положений налагают на государства определенные обязательства: предотвращение и подавление террористических атак, замораживание финансовых активов и иных экономических источников, обеспечивающих террористическую деятельность, отказ от предоставления террористам политического убежища, обеспечение эффективного пограничного контроля и принятие мер, необходимых для предотвращения терактов, в том числе мер, требующих сотрудничества и обмена информацией на международном уровне, оперативно-розыскная деятельность и уголовное судопроизводство (Резолюция Совета Безопасности 1373/2001)¹, а также ряд положений, налагающих на государства обязательства по предотвращению распространения оружия массового поражения, особенно негосударственными субъектами (Резолюция Совета Безопасности 1540/2004)².

Императивные нормы (*jus cogens*) и обязательства «в отношении всех» (*erga omnes*)

Ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров гласит, что договор считается ничтожным, если в момент его заключения он противоречит императивной норме общего международного права. В той же статье дано определение императивной нормы: это положение, которое принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер.

Императивные нормы международного права (эту категорию норм называют также

«*jus cogens*») суть выражение универсализма в международном праве — ведь они носят императивный, обязывающий характер для всех государств, независимо от согласия каждого из них с такой нормой и ее принятия. Относительно недавно, в августе 2006 г., Комиссия международного права ООН причислила к «наиболее употребляемым примерам» императивных норм следующие положения: запрет агрессии, рабства и работорговли, геноцида, расовой дискриминации, апартеида и пыток, базовые положения международного гуманитарного права в отношении вооруженных конфликтов, а также право на самоопределение³.

Вышеприведенный список взят из п. 4—6 комментария к ст. 40 Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, в котором речь идет о международной ответственности за серьезные нарушения государствами своих обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права. При этом «серьезным» нарушением считается «грубое или систематическое невыполнение обязательства ответственным государством»⁴. В п. 3 того же комментария утверждается, что перечисленные выше примеры императивных норм составляют набор «материально-правовых правил поведения, запрещающих действия, трактуемые как недопустимые в связи с угрозой, которую они представляют для существования государств и их народов, а также базовых человеческих ценностей».

Практические следствия нарушения императивных норм международного права (если не считать объявления ничтожным договора, заключенного с нарушением этих норм), предусматриваемые международным правом, тоже являются выражением универсальности, лежащей в основе этих положений. Если имело место серьезное нарушение, ст. 41 Проекта статей Комиссии международного права ООН предусматривает обя-

¹ Axel Marschik, Legislative Powers of the Security Council, in *Towards World Constitutionalism, Issues in the Legal Ordering of the World Community*, Edited by Macdonald and Johnston, Nijhoff, Leiden, 2005, p. 473.

² Там же, p. 476.

³ Report of the International Law Commission, Fifty-

eighth session, United Nations, document A/61/10, paragraph 251 (33).

⁴ Report of the International Law Commission, Fifty-third session, United Nations, document A/56/10, Chapter IV, E (2), commentary to Article 40, paragraphs 4 to 6.

занность всех государств сотрудничать с целью правомерными средствами устранить это нарушение, обязанность не признавать правомерным положение, сложившееся в результате серьезного нарушения, и обязательство не оказывать помощи или содействия в сохранении такого положения. При этом ст. 41 не затрагивает других последствий, предусмотренных в Проекте статей для всех видов нарушений, а именно — обязанности прекратить противоправное деяние, если оно продолжается, предоставить, если того требуют обстоятельства, надлежащие гарантии и заверения в том, что деяние не будет иметь места в дальнейшем, и компенсировать ущерб.

Кроме того, поскольку обязательства, вытекающие из императивных норм международного права, представляют собой обязательства *erga omnes*, т.е. обязательства «в отношении международного сообщества в целом», любое государство, иное, чем потерпевшее государство, вправе, согласно ст. 48 Проекта статей Комиссии международного права, призвать к ответственности другое государство, совершившее соответствующее нарушение. В решении Международного Суда ООН отмечалось, что «следует провести разграничение между обязательствами государства перед международным сообществом в целом и теми, которые возникают относительно другого государства» и что «по своей природе первые — дело всех государств. Учитывая важность упомянутых прав, все государства можно считать имеющими правовой интерес в защите данных прав; они являются обязательствами *erga omnes*¹.

Что касается размытой границы между императивными нормами международного права и обязательствами перед международным сообществом в целом (*erga omnes*), Комиссия международного права отметила, что, независимо от того, служат ли оба понятия «аспектами одной базовой идеи, между ними имеется значительное пересе-

чение. Однако существует разница в акцентах. Если императивные нормы международного права сосредоточены на сфере применения и приоритетности ряда фундаментальных обязательств, то обязательства перед международным сообществом в целом акцентированы в основном на правовых интересах всех затрагиваемых государств².

Относительно недавно Комиссия констатировала, что «в то время как все обязательства, обусловленные нормами *jus cogens* ... также носят характер обязательств *erga omnes*, обратное необязательно справедливо. Не все обязательства *erga omnes* обуславливаются императивными нормами общего международного права. Таковы, например, некоторые обязательства, вытекающие из принципов и правил, касающихся основных прав человека, а также ряд обязательств, относящихся к общему наследию человечества»³. Несомненно, однако, что как императивные нормы международного права, так и нормы, порождающие обязательства *erga omnes*, есть яркое выражение универсализма, присущего международному праву, регулирующему жизнь современного международного сообщества.

Общее наследие человечества

В какой-то степени проявлением «универсализма» — в том смысле, в котором термин используется в настоящей статье, — было понятие «общего наследия человечества», особенно в период 1970—1980-х годов. Термин был введен в Резолюции 2749 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН, посвященной принципам, регулирующим режим дна морей и океанов и его недр за пределами действия национальной юрисдикции. Согласно данной резолюции, район дна морей и океанов за пределами национальной юрисдикции предназначен исключительно для мирных целей, не подлежит присвоению государствами или лицами каким бы то ни было образом. Кроме того, никакое государство или лицо не должно осуществлять или приобретать права в отношении

¹ Barcelona Traction, Light and Power Company Limited, Second Phase, ICJ Reports 1970, p. 3 at page 32, paragraph 33.

² Report of the International Law Commission, Fifty-third session, United Nations document A/56/10, Chapter IV, E(2), Commentary to Chapter I 1, paragraph 7.

³ Там же, Fifty-eighth session, United Nations Document A/61/10, para. 251 (38).

этого района или его ресурсов, несовместимые с международным режимом, который должен быть установлен в целях исследования этого района и разработки его ресурсов исключительно на благо всего человечества, независимо от географического положения государств и не имеющих выхода к морю, и прибрежных, и с особым учетом интересов и потребностей развивающихся стран. Принципы такого режима были в значительной степени отражены в ст. 136 и 137 Части XI Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Однако в 1990-х годах понятие «общее наследие человечества» применительно к этому району было значительно ограничено и лишено содержания из-за заключения Соглашения об осуществлении ч. XI Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г.

Понятие «общее наследие человечества» в смысле, более близком изначальному, остается в силе в отношении Луны и ее природных ресурсов, что закреплено в Соглашении о деятельности государств на Луне других небесных телах от 18 декабря 1979 г.¹

Международное уголовное право

В международном уголовном праве также имеются примеры положений, основанных на универсализме, особенно связанных с понятием «международного преступления», а именно — поведения, определяемого в качестве уголовного правонарушения на основании норм не национального, а международного права, обычного или договорного.

Универсальная юрисдикция

¹ О понятии «общего наследия человечества» применительно к культурному многообразию, которое несколько отличается от описываемого здесь, см. ниже.

² Конвенция об открытом море, Женева, 29 апреля 1958 г., ст. 14—21; Конвенция ООН по морскому праву, 10 декабря 1982 г., ст. 100—107.

³ Так, данный принцип лежит в основе следующих договоров: Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, Гаага, 16 декабря 1970 г.; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, Монреаль, 23 сентября 1971 г.; Конвенция о предотвращении и наказании международно значимых террористических актов, принимающих форму тяжких преступлений против лиц и смежного вымогательства, Вашингтон, 2 февраля 1971 г.; Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против

Древнейшим примером международного преступления, впервые признанного в обычном праве и затем закрепленного в праве договорном², стало пиратство. В целях борьбы с этим видом преступности в международном праве было введено понятие «универсальной юрисдикции», в соответствии с которым при обнаружении в открытом море или в любом другом месте за пределами юрисдикции какого-либо государства пиратского судна или самолета, либо судна или самолета, захваченного пиратами и находящегося под контролем пиратов, любое государство имеет право на его задержание, арест пиратов и изъятие собственности, находящейся на борту, с избранием для пиратов меры пресечения судом этого государства.

Aut dedere aut iudicare

Разновидностью и в какой-то мере развитием понятия универсальной юрисдикции является принцип *aut dedere aut iudicare*, известный также как *aut iudicare aut extradere*, на котором основаны многие международные договоры, регулирующие предотвращение ряда международных преступлений и наказание за них. Этот принцип дает государству, являющемуся стороной соответствующего договора и обнаружившему на своей территории предполагаемого правонарушителя, не только полномочия на привлечение его к суду, но и возможность вместо этого по требованию передать его другому государству, имеющему юрисдикцию по данному делу³.

Юрисдикция Международного уголовного суда

лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, Нью-Йорк, 14 декабря 1973 г.; Европейская конвенция о пресечении терроризма, 27 января 1977 г.; Международная конвенция о борьбе с захватом заложников, 17 декабря 1979 г.; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, приложение к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 39/46 от 10 декабря 1984 г.; Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников, приложение к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 44/34 от 4 декабря 1989 г.; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, Рим, 10 марта 1988 г. и т.д.

Кульминацией этой «универсалистской» тенденции в международном уголовном праве стало принятие Римского статута Международного уголовного суда от 17 июля 1998 г. и последующее учреждение такого Суда. По условиям Статута Суд имеет юрисдикцию в отношении геноцида, преступлений против человечества, а также военных преступлений, как это определено в Статуте (в будущем, возможно, также в отношении агрессии), при соблюдении ряда условий, подробно описанных в его статьях 11—21. В частности, в числе таких условий можно отметить следующие:

а) ситуация, при которой, как представляется, было совершено одно или несколько таких преступлений, передается прокурору либо государством-участником, либо Советом Безопасности, юли прокурор по собственной инициативе начинает расследование в отношении такого преступления;

б) в случае передачи дела Суду государством — участником или при начале расследования прокурором должны признать юрисдикцию Суда: либо государство, на территории которого имело место рассматриваемое деяние, либо государство, гражданином которого является лицо, обвиняемое в совершении преступления, либо оба этих государства;

в) Совет Безопасности не требует отсрочки расследования или уголовного преследования в соответствии со ст. 15 Статута;

г) государство, которое имеет юрисдикцию в отношении рассматриваемого дела, не желает или не способно вести преследование (принцип комплементарности);

д) дело достаточно серьезное, чтобы оправдывать дальнейшие действия со стороны Суда.

В) Универсализм и фрагментация

В 2006 г. исследовательская группа Комиссии международного права ООН рассматривала вопрос о том, что ряд «отраслей» международного права вступает в противоречие с универсальностью, по-видимому, составляя партикуляристические системы, подчиняющиеся собственным наборам принципов и правил. По определению исследовательской группы, возникновение

ряда специализированных и (относительно) автономных норм или комплексов норм, правовых институтов и сфер юридической практики привело к тому, что области, которые ранее регулировались общим международным правом, стали предметом таких специальных систем, как торговое право, право в области поощрения и защиты прав человека, экологическое право, морское право и даже столь высокоспециализированные формы знания, как инвестиционное право или международное право в отношении беженцев и т.п., каждая из которых обладает собственными принципами и институтами¹.

Несмотря на тенденцию к партикуляризму, представленную вышеуказанными изменениями, исследовательская группа обнаружила, что в системе международного права есть элементы, способные обеспечить надлежащую интеграцию всех вышеперечисленных и иных подсистем в гармоничное целое с общим международным правом. В частности, преодолению описанной выше фрагментации могут способствовать следующие принципы и нормы общего международного права (при условии их правильного применения):

а) принцип гармонизации, согласно которому при наличии нескольких норм, относящихся к одному и тому же вопросу, они должны в максимально возможной степени интерпретироваться как порождающие единый набор совместимых обязательств;

б) принцип *lex specialis derogat legi generali*, согласно которому из двух норм, касающихся одного предмета, приоритет получает более точная норма;

в) ст. 31 (3) (с) Венской конвенции о праве международных договоров, которая, в рамках «общего правила толкования» договоров, предписывает учитывать наряду с контекстом «любые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками»;

г) принцип *lex posteriori derogat legi priori*, отраженный в ст. 30 Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которой, если все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие

¹ Report of the International Law Commission, Fifty-eight Session, (1 May-9 June and 3 July-11 August

2006), United Nations document A/61/10, para. 243.

предыдущего договора не прекращено или не приостановлено, предыдущий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора;

д) иерархические отношения, существующие не между источниками международного права, а между некоторыми из его норм, в частности между императивными нормами [*jus cogens*), обязательствами *erga omnes* и ст. 103 Устава ООН, а также иными нормами международного права.

Библиография

1. Simma B. Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law / Bruno Simma, Dirk Pulkowski // EJIL. 2006. № 3. P. 483—529.
2. Roberto Ago. The first international communities in the Mediterranean world, BYBIL, 1982.
3. Roberto Ago, Pluralism and the origins of the International Community, The Italian Yearbook of International Law, Vol. III, 1977.
4. Stephan Verosta, International law in Europe and Western Asia between 100 and 650 AD, RCADI, Vol. 113 (1964, III).
5. Majid Khadduri. Encyclopedia of Public International Law, under “International Law, Islamic”, North Holland, 1995, p. 1237—1238.
6. Gamal M. Badr. A historical view of Islamic international law, Revue Egyptienne de droit international, vol. 38, 1982, p. 4—5.
7. Georges Abi-Saab, International Law and the international community: The long road to universality, in Essays in honor of Wang Tieya, Edited by R. St. J. Macdonald, Nijhoff, 1993.
8. Jeremy A. Thomas, History and International Law in Asia: A time for review?, in Essays in honor of Wang Tieya, Edited by Ronald St. MacDonald, Nijhoff, p. 813—857.
9. Manuel Rama-Montaldo, The International Law Commission in the United Nations system at Geneva, in Scope and practices of multilateral diplomacy and cooperation, Edited by Boisard and Chossudovsky, UNITAR, 1991.
10. Axel Marschik. Legislative Powers of the Security Council, in Towards World Constitutionalism, Issues in the Legal Ordering of the World Community, Edited by Macdonald and Johnston. Nijhoff, Leiden, 2005.

Emergence and evolution of international law: multiculturalism, particularism, universalism — classification and terminology

© Chernyavsky A. G.,

doctor of law, Professor, Professor of the Department of constitutional (state) and international law of the Military University

Annotation. The purpose of this article is to analyze and summarize the development of international law that has taken place in recent years and relating to multiculturalism and dialogue among civilizations, integrating this development into the broader context of universalist and particularist trends in the formation of international law. Ultimately, the author sought to show that all this development is a modern expression of the primordial confrontation between the two above-mentioned trends.

The article begins with the analysis of intensive inter-civilizational relations, which played a great historical role in the formation of various norms of international law in its present form; then the author dwells on the particularist approach, initially practiced in European-style international law, traces the gradual expansion of its horizons — and culminates in the form of a universalist trend, expressed primarily in the Foundation Of the United Nations, the processes of decolonization and the relevant provisions of international law.

In addition, the article examines examples and specific legal procedures demonstrating how particularist tendencies were reconciled with the fundamental universalist approach, as well as analyzes the dialectical interaction between universalism and particularism, which underlies some of the institutions of international law known to us.

Keywords: multiculturalism, international law, universalism, particularism, tendency, historical epochs, extra-legal tendencies, international organizations.

Рецензии на военно-правовые издания

Современные проблемы теории и практики уголовного права и уголовного процесса

© Холиков И. В.,

доктор юридических наук, профессор

Аннотация. Статья представляет собой краткую рецензию на сборник научных статей «Уголовное право и уголовный процесс: современные проблемы теории и практики», подчеркиваются актуальность тематики, новизна, а также теоретическая и практическая значимость сборника.

Ключевые слова: уголовная политика, противодействие преступности, уголовное право, уголовный процесс, национальная безопасность.

Необходимость рассмотрения современного состояния, потребностей и возможностей совершенствования уголовного права и уголовного процесса определяется такими обстоятельствами как трансформация международных экономических, политических, социальных и иных отношений, изменением состояния и тенденций преступности; ростом коррупции; нестабильностью уголовного и уголовно-процессуального законодательства; потребностью повышения качества правоприменительной деятельности правоохранительных органов, а также вступлением России в новый этап государственного строительства, сопряженного с мобилизацией усилий по защите национальных интересов и безопасности в условиях обострения экономических, политических, военных и иных проблем в современном трансформирующемся мире.

Рецензируемый сборник включает доклады и выступления участников научных конференций с международным участием: «Уголовный закон XXI века: кого и что он должен защищать» 16—17 апреля 2019 г.; «Уголовный процесс: законность, объективность, справедливость» 28—29 мая 2019 г., являющиеся первыми в серии из четырех мероприятий, организуемых Институтом государства и права РАН в 2019 г. Основной целью проведения данных конференций являлось формирование комплексного основополагающего научного подхода к рассмотрению проблем противодействия преступности, а также актуальных

уголовно-правовых и уголовно-процессуальных аспектов формирования уголовной политики в интересах национальной безопасности в современных условиях.

В статьях участников мероприятий — научных сотрудников, преподавателей, практических работников правоохранительных органов, работников органов государственной власти и управления, — содержатся обзор и результаты исследований актуальных вопросов состояния преступности, борьбы с преступностью, выявления причин и условий криминогенных явлений, оптимизации аналитической, социально-правовой деятельности, предварительного расследования и судебного разбирательства уголовных дел, рассмотрения новых криминальных явлений.

Актуальность исследования уголовно-правовых и уголовно-процессуальных аспектов формирования уголовной политики в интересах национальной безопасности в современных условиях предопределяется потребностями комплексного рассмотрения проблем противодействия преступности в условиях нарастания внешних и внутренних угроз.

Теоретическая и практическая значимость рассмотрения современного состояния, потребностей и возможностей совершенствования уголовного права и уголовного процесса также определяется дисбалансом процесса криминализации и декриминализации общественно опасных деяний; бессистемностью, асоциальностью и коррупциогенностью законодательства в

социально-экономической сфере; значительной латентностью преступности, потребностью криминологического прогнозирования, изучения и учета правосознания и общественного мнения граждан при оценке деятельности правоохранительных органов, укрепления их связи с населением.

Новизна содержания рецензируемого сборника предопределяется рассмотрением вопросов современного состояния актуальных правоотношений, изучением зарубежного опыта и возможностей его полезного заимствования, а также формированием предложений по развитию и совершенствованию теоретических подходов и правового регулирования отношений в сфере уголовного права и уголовного процесса, соответствующих современному уровню научных

знаний и способствующих их развитию. Немалое внимание уделяется также рассмотрению новых криминальных явлений, включая сферу цифровых технологий и информационной безопасности.

Материалы сборника предназначены для научных и практических работников, преподавателей и государственных служащих, аспирантов и лиц, участвующих в противодействии преступности, а также могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности, как в России, так и за рубежом.

Библиография

Уголовное право и уголовный процесс: проблемы теории и практики / Сборник научных трудов. Под общ. ред. Савенкова А. Н., члена-корреспондента РАН. — М., 2019. — 265 с.

Modern problems of theory and practice of criminal law and criminal procedure

© Kholikov I. V.,
doctor of law, Professor

Annotation. The article is a brief review of the collection of scientific articles "Criminal law and criminal procedure: modern problems of theory and practice", emphasizes the relevance of the topic, novelty, as well as the theoretical and practical importance of the collection.

Keywords: criminal policy, crime prevention, criminal law, criminal procedure, national security.
