



---

---

ISSN: 2074-1944

# ВОЕННОЕ ПРАВО

Электронное научное издание

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

№ 1 (41) 2017

**Редакционный совет**

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

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

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

**4. Корякин Виктор Михайлович**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, заместитель директора Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II

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

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

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

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

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

Издается с 2001 г.

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

Издатель — коллектив редакции  
Свидетельство о регистрации средства массовой информации  
Эл 77-4305 от 16.01.2001 г.

Номер ISSN: 2074-1944

Издание включено в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

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

Главный редактор —

**КОРЯКИН**

**Виктор Михайлович**,

доктор юридических наук (20.02.03),  
доцент

e-mail: Korjakinmiit@rambler.ru

Зам. главного редактора —

**БЕЛОВ**

**Виктор Константинович**,

кандидат юридических наук (20.02.03)

**ХАРИТОНОВ**

**Станислав Станиславович**,

кандидат юридических наук (20.02.03),  
профессор

Ведущий редактор —

**ГУСЕЙНОВА**

**Альбина Джабаровна**

Адрес в интернете

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

## СОДЕРЖАНИЕ

**Правовое обеспечение национальной безопасности и обороны страны**

<b>Дамаскин О. В.</b> Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции .....	<b>6</b>
<b>Косиков К. А.</b> Деятельность пограничных ведомств государств-членов Евразийского экономического союза по обеспечению пограничной и военной безопасности (правовой механизм) .....	<b>15</b>
<b>Скулаков Р. М.</b> Территория государства в военной доктрине Российской Федерации .....	<b>22</b>
<b>Беляев Н. Н.</b> Совершенствование правового регулирования использования БПЛА в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации .....	<b>29</b>

**Проблемы государственного и военного управления**

<b>Глухов Е. А.</b> Эффективность совещаний в военных организациях .....	<b>34</b>
<b>Корякин В. М., Рыбакова М. А.</b> Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание .....	<b>42</b>
<b>Овчаров О. А.</b> Проблемы регулирования государственно-церковных отношений в области обороны: вопросы совершенствования правовой работы (военно-правовое и научно-богословское исследование).....	<b>52</b>
<b>Рудичева Н. И.</b> Функции органов исполнительной власти и административно-территориальных образований: сравнительно-правовые характеристики .....	<b>61</b>

**История военного права и военного законодательства**

<b>Артамонова С. Н.</b> Об отечественном опыте реформирования военных следственных органов в рамках судеб- ной модели организации предварительного следствия .....	<b>69</b>
<b>Фадеев Н. В.</b> Историко-правовые аспекты разграничения Арктики как основы обеспечения безопасности Древнерусского государства в регионе (X — первая половина XIV веков) .....	<b>81</b>

**Жилищное обеспечение военнослужащих. Социальные гарантии**

<b>Воробьев Е. Г.</b> Предоставление военнослужащим земельных участков для индивидуального жилищного строительства: об эрозии соответствующих правовых положений статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в свете их исторического толкования .....	<b>91</b>
<b>Сергеенко Д. Ю., Кичигин Н. В.</b> Отдельные вопросы обеспечения жильем военнослужащих Российской Федерации, проходящих военную службу на территории иностранных государств .....	<b>107</b>
<b>Верховодов В. А.</b> Организационно-правовые вопросы совершенствования правового режима закрытых военных городков .....	<b>113</b>

**Гацко М. Ф.**

Порядок реализации военнослужащими права на профессиональную переподготовку при их увольнении с военной службы ..... 141

**Государственный оборонный заказ. Финансово-экономическая деятельность  
военных организаций**

**Свининых Е. А., Моисеев Д. В.**

К вопросу об административной ответственности должностных лиц головного исполнителя (исполнителя) за нарушение отдельных условий государственного контракта по государственному оборонному заказу (договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа) ..... 148

**Трофимов М. В.**

Правовое положение военных организаций как участников финансовых правоотношений ..... 152

**Махьянова Р. М., Ольховская Н. П.**

Прокурорский надзор за соблюдением законности использования бюджетных средств при выполнении государственного оборонного заказа для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации ..... 161

**Павлов А. В.**

Гражданско-правовые средства защиты прав субъектов военно-технического сотрудничества в условиях действия международных экономических санкций ..... 170

**Правовое обучение, правовое воспитание военнослужащих**

**Иванеев С. В.**

Социокультурные ориентиры в правовом воспитании военнослужащих ..... 177

**Артамонова С. Н.**

Военно-юридическое образование в контексте реформирования российской высшей школы второй половины XIX века ..... 182

**Казаков В. Н., Туганов Ю. Н.**

Методологические подходы к исследованию феномена «профессиональные качества сотрудника пограничных органов» ..... 196

**Противодействие коррупции в военной организации государства**

**Бараненкова И. В.**

Основные правовые средства профилактики коррупции в воинских частях ..... 205

**Богунова А. А.**

О некоторых проблемах профилактики коррупции в военных организациях ..... 218

**Зайков Д. Е.**

Работники военных организаций в свете изменений антикоррупционного законодательства ..... 226

**Правоохранительная, судебная, оперативно-розыскная деятельность**

**Минтягов С. А.**

Военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации в системе военных правоохранительных органов ..... 234

**Ренер Н. А., Макарова О. А.**

Реформирование суда присяжных: проблемы и перспективы ..... 242

**Кириченко Н. С.**

Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел вопрос конституционности некоторых положений Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» ..... 248

**Туганов Ю. Н., Петров И. В.**

Оперативно-розыскная, разведывательная и контрразведывательная деятельность: сравнительно-правовой анализ зарубежного и отечественного законодательства..... 255

**Уголовное и уголовно-исполнительное право**

**Смирнов Д. В.**

Уголовная ответственность за совершение преступления в условиях его провокации сотрудниками правоохранительных органов ..... 263

**Ермолович Я. Н.**

Судимость военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации в период с 2000 по 2015 гг. .... 273

**Криминология и криминалистика**

**Торбин Ю. Г.**

Учение о следах преступления в работах ученых криминалистов и процессуалистов XIX и XX веков ..... 286

**Шишов С. С.**

Криминалистическая характеристика механизма преступления, предусмотренного ст. 352 УК РФ (нарушение правил кораблевождения) ..... 295

**Якубов М. И.**

Правовая регламентация кинологической деятельности в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации в рамках обеспечения национальной безопасности: сравнительно-правовой анализ..... 301

## Правовое обеспечение национальной безопасности и обороны страны

### Современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции

© Дамаскин О. В.,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

**Аннотация:** рассматриваются современные военные проблемы международного права и международной юрисдикции, в интересах международной и национальной безопасности.

**Ключевые слова:** международное право, международная юрисдикция, военные проблемы международного права, международная и национальная безопасность.

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

Уроки второй мировой войны, итоги Нюрнбергского<sup>1</sup> и Токийского<sup>2</sup> международных военных трибуналов снова приобретают актуальность для человеческого сообщества в условиях глобализации транснациональных угроз миру и безопасности народов и современных правовых проблем обеспечения международной и национальной безопасности.

Трансформация мира в процессе глобализации после распада СССР не привела к реальной разрядке напряженности, ликвидации военных союзов и всеобщему разоружению. Экономическая экспансия, милитаризм, накопление оружия массового уничтожения продолжают продолжаться. В различных районах мира возникают очаги напряженности и военные конфликты.

Терроризм, как современное универсальное транснациональное средство борьбы, получает широкое развитие и используется криминальными, религиозными и государственными организациями<sup>3</sup>. Поэтому в современных условиях Нюрнбергский и Токийский процессы являются не только символом победы добра над злом, но и предо-

стережением инициаторам новых попыток изменения отношений между народами путем гегемонизма и вооруженной агрессии<sup>4</sup>.

Война подняла народы многих стран на борьбу против фашизма, как наиболее реакционного и агрессивного проявления империализма, поставившего под угрозу судьбу всего человечества. Правящие круги западных стран оказались вынужденными мириться с таким развитием событий в мире, исходя из инстинкта самосохранения. Они оказались связанными антифашистским союзом с СССР и антифашистским настроением собственных народов, размахом антифашистской освободительной борьбы, что заставило их довести войну до разгрома германского фашизма и его безоговорочной капитуляции. Именно поэтому антигитлеровская коалиция, ее решительные действия против фашистской Германии и милитаристской Японии, Международный военный трибунал в Нюрнберге и Международный военный трибунал для Дальнего Востока, наказавшие военных преступников, представляют собой явления особого исторического значения, актуального для современ-

<sup>1</sup> Устав международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси (Лондон, 8 августа 1945 г.).

<sup>2</sup> Устав международного военного трибунала для Дальнего Востока (Токио, 19 января 1946 г.).

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

<sup>4</sup> Соглашение о судебном преследовании и наказании главных военных преступников Европейских стран оси (Лондон, 8 августа 1945 г.).

ности в интересах укрепления и развития международной безопасности<sup>1</sup>.

Опыт военных лет показал, что перед угрозой общей опасности смогли объединиться различные общественные системы. Такой подход внушал оптимизм народам в их борьбе за исключение войн из международных отношений. Нюрнбергский и Токийский процессы не были мстостью победителей по отношению к поверженному врагу, они были объективным, юридически оформленным, возмездием преступникам за лично ими совершенные преступления против человечества, предостережением, обращенным в будущее<sup>2</sup>.

Между итогами войны и развитием стран и народов в послевоенные годы существует глубокая взаимосвязь. Поэтому в современных условиях политическая интерпретация и юридическое закрепление итогов второй мировой войны актуализируются в условиях глобализации и стремления США к гегемонизму в мире, их роли в Афганистане, Грузии, Ираке, Ливии, Сирии, Украине и других странах.

Опыт второй мировой войны и послевоенных лет учит, что политике и идеологии агрессии и военных авантур, какие бы формы они ни принимали, необходимо давать решительный и твердый отпор. Назревает угроза возвращения к состоянию холодной войны. Считается, что холодная война прекратилась с падением коммунизма. Однако фактически борьба всегда шла между Россией и Западом как между двумя культурами, имеющими разную историю и природу, ориентированными на разные ценности. Запад, ведя активную борьбу с коммунизмом, декларировал, что борется не с Россией, а с коммунистическим режимом. Десятилетиями культивировался миф о народе, изныва-

ющем под игом тоталитаризма и жаждущем свободы в западном понимании. Однако формирование представления о свободе, как пути к комфорту в обществе потребления, оказалось иллюзией. Таким образом, современное охлаждение отношений между Западом и Россией вызвано кризисом неоправданных ожиданий. Для Запада отношение к России является частью его внешней политики сложных отношений с «неразвитым» обществом. Для России отношения с Западом являются, прежде всего, вопросом культуры, выбора путей внутреннего развития.

Запад, ожидавший полной европеизации России, стал жертвой собственных иллюзий. Поэтому России надо было набраться мужества, чтобы заявить о своем праве на самостоятельность национальных ценностей, а Западу должно хватить мудрости, чтобы признать право России быть суверенной. Таким образом, целесообразно вернуться к проверенным принципам политики мирного сосуществования, невмешательства во внутренние дела друг друга, отказавшись от иллюзии «одинаковости партнеров». Вот почему необходим заинтересованный, глубокий и компетентный диалог России и Запада в интересах равноправного, конструктивного сотрудничества в современных условиях глобализации.

В условиях глобализации в мире произошли существенные геополитические изменения. Развал Советского Союза и формирование новых независимых государств во многом изменили критерии государственности. При этом во имя политической целесообразности были проигнорированы основополагающие принципы международного права, Хельсинские договоренности о нерушимости границ в Европе.

Представляется, что Запад заинтересован в демонтаже послевоенной системы международного права, снижении роли ООН и дроблении суверенных государств в целях формирования, в условиях глобализации, нового мирового порядка при лидерстве США. Вместе с тем, в Европейском Союзе актуализируется дискуссия о том, что континент вступил в эпоху федерализма, а национальные государства утрачивают свою

<sup>1</sup> Дамаскин О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография. М., 2016.

<sup>2</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 95(1). Подтверждение принципов международного права, признанных статутом Нюрнбергского трибунала (11 декабря 1946 г.). Принципы международного права, признанные уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в решении этого трибунала. Без срока давности. М. : Мысль, 2006.

роль, что ведет к отказу от послевоенных границ в Европе. Кроме того, Европейский Союз заинтересован в расширении своей территории, механизме дробления и поглощения соседних государств. При этом в зоне особого риска оказываются страны, не способные предотвратить свой распад силовым путем. Это обуславливает потребность осмысления влияния новых факторов на постсоветском пространстве, включая продвижение НАТО на Восток, организацию «оранжевых», «бархатных», «тюльпановых», «розовых» псевдodemократических «революций» и «майданов».

Актуализируется проблема вхождения в союзы и блоки, развитие наднациональных структур власти и законодательства. Изменяется понятие государственных границ, приоритетным становится понятие среды обитания, в которой оказывается государство. При этом состояние экономики, качество жизни и направленность внутренней и внешней политики государств на постсоветском пространстве становятся факторами определяющими отказ от центробежных тенденций распада союза и перехода к центростремительным тенденциям сближения на основе общих интересов в новых условиях. От этого в значительной мере зависит безопасность России, стран постсоветского пространства, безопасность в Европе и во всем мире.

Однако в последние годы предпринимаются активные попытки разрушить Содружество Независимых Государств (СНГ), превратить отдельные государства постсоветского пространства в плацдарм конфронтации, давления на Россию. Такое положение обуславливает потребность осмысления возможности объединения стран постсоветского пространства на основе общности интересов, связанных с экономикой и народонаселением, в интересах повышения совместного политического влияния в международном сообществе. Сближение стран на постсоветском пространстве в современных условиях глобализации представляется необходимым фактором укрепления экономических и культурных связей, национальной и международной безопасности.

В этих условиях международное сообщество должно иметь в своем распоряжении адекватные нормы международного права и механизм осуществления правосудия в случае совершения наиболее серьезных нарушений, затрагивающих коренные интересы всего человечества. Само право на суд за преступления против международного права должно реализовываться всем международным сообществом, а не каким-либо одним государством или группой стран.

При этом нельзя игнорировать потенциальные проблемы в работе международных судов и трибуналов. За ними стоят как позитивные факторы — усиление международной коммерческой деятельности государств, международных организаций, мер по защите прав человека, так и негативные — проблемы вооруженных конфликтов и международного терроризма, связанные с ними вопросы суверенитета и самозащиты, военных преступлений и преступлений против человечности, агрессии, геноцида<sup>1</sup>.

В настоящее время работают суды по правам человека, носящие региональный характер, в частности, Европейский суд по правам человека и Межамериканский суд по правам человека. Сущность этих судов резко отличается от ряда других судов и трибуналов, так как они создаются не для мирного разрешения споров между государствами, а для защиты прав индивидов от их нарушения национальными органами в рамках международных инструментов защиты прав человека. В их работе сохраняется общий принцип согласия сторон на рассмотрение дела международным судебным органом.

Иной подход к данной проблеме присутствует в практике международных трибуналов, созданных для преследования индивидов за международные преступления, в частности, трибунала по Югославии. Еще в ходе Нюрнбергского процесса указывалось,

<sup>1</sup> См. в частности, Higgins, Rosalyn, *Reflections from the international court.*, International law. 1st Ed., Malcolm D. Evans, Oxford University Press, 2003. P. 6; McLachlan, Campbell, *Reflections from the practice of international litigation.*, International law. 1st Ed., Malcolm D. Evans, Oxford University Press, 2003. P. 15—20.

что преступления против международного права совершаются людьми, а не абстрактными существами, и только наказывая индивидов, совершивших такие преступления, можно проводить в жизнь нормы международного права<sup>1</sup>.

Уникальным являлся способ учреждения данных трибуналов — Нюрнбергский и Токийский трибуналы были учреждены соответствующими правительственными соглашениями<sup>2</sup>; международные трибуналы в Руанде и бывшей Югославии были учреждены в 1990-е годы Резолюциями Совета Безопасности ООН<sup>3</sup>; а не посредством международных конвенций, соглашений, что характерно для большинства международных судов в соответствии с традиционным пониманием международного права.

Действующий ныне Трибунал по военным преступлениям, совершенным на территории бывшей Югославии, нелегитимен потому, что образован решением Совета Безопасности, хотя это прерогатива Генеральной Ассамблеи ООН. Создание Международного трибунала по бывшей Югославии в 1993 г. не воспрепятствовало массовым убийствам в Сребренице в 1995 г. На практике компетенция международных трибуналов распространяется, в том числе, на граждан государств, не являющихся членами соответствующих международных соглашений и организаций. Так, международный трибунал по бывшей Югославии рассматри-

вал дела сербов, несмотря на позицию Совета Безопасности ООН, согласно которой с 1993 по 1999 г. Сербия не была членом ООН.

Неоднозначной также представляется оценка компетенции Международного уголовного суда, к юрисдикции которого относится рассмотрение дел о военных преступлениях, преступлениях против человечности, геноциде, агрессии. Специфика Международного уголовного суда имеет два значимых аспекта: а) более широкие, по сравнению с международным обычаем, определения ряда международных преступлений; б) делегированность юрисдикции Международного суда.

В соответствии с п. 2 ст. 12 Римского статута, учреждающего Международный уголовный суд, для юрисдикции суда есть три основания: лицо, обвиняемое в преступлении, является гражданином государства, присоединившегося к Римскому статуту, преступление совершено на территории государства, присоединившегося к Римскому статуту, либо на борту воздушного или морского судна данного государства, дело передано в Международный уголовный суд Советом Безопасности ООН. Однако при принятии Римского статута несколько государств, в частности США, возражали против того, чтобы вопросы, касающиеся «их» солдат, обвиняемых в совершении преступлений на территории государств, присоединившихся к Римскому статуту, рассматривались международным судебным органом, стороной соглашения о котором они не являются<sup>4</sup>. В результате напряженной дискуссии по данному вопросу ст. 16 Римского статута допускает отсрочку расследования или рассмотрения дела по запросу Совета Безопасности ООН (оформляется Резолю-

<sup>1</sup> International Military Tribunal for the Trial of Major War Criminals, Judgement of 1 October, 1946, A.J.I.L., vol. 41 (1947), P. 172, at P. 221; такая же позиция закреплена ст. 25 (1) Римского статута (Rome Statute of the International Criminal Court, 37 I.L.M. 999 (1998)).

<sup>2</sup> Международный Нюрнбергский военный трибунал был учрежден Соглашением правительств СССР, США, Великобритании и Франции от 8 августа 1945 г., Международный Токийский военный трибунал был создан 3 мая 1946 г. странами победителями: СССР, США, Китай, Великобритания, Франция, Нидерланды, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Индия, Филиппины.

<sup>3</sup> Международный военный трибунал по бывшей Югославии был учрежден на основе Резолюции Совета Безопасности ООН № 827 от 25 мая 1993 г. Международный трибунал по Руанде был утвержден Резолюцией Совета Безопасности ООН от 8 ноября 1994 г.

<sup>4</sup> Morris, Madeleine, «The United States and the International Criminal Court: High Crimes and Misconceptions: The ICC and Non-Party States,» 64 Law and Contemp. Prob. 13 (2001); Paust, Jordan. «The Reach of ICC Jurisdiction over Non-Signatory Nationals» 33 Vanderbilt Journal of International Law (2000). См., также Mike Allen, «Bush renews criticism of tribunals for war crimes. Troops are told U.S. will protect them from panel», Washington Post, July 20, 2002.

цией Совета Безопасности ООН в соответствии с гл. VII Устава ООН) на 12 месяцев. 12 июля 2002 г. Советом Безопасности ООН была принята Резолюция № 1422<sup>1</sup>, согласно которой юрисдикция Международного уголовного суда не распространяется на действия граждан государств, не присоединившихся к Римскому статуту. Данная резолюция также предусматривает обновление данного положения на следующие 12 месяцев, «пока это будет необходимо».

Можно считать, что данный политический компромисс ущемляет права государств, присоединившихся к Римскому статуту, в части их территориальной юрисдикции относительно преступлений, совершенных на их территории<sup>2</sup>. Применение, по инициативе США, руководством стран НАТО двойных стандартов, военной силы при расчленении Югославии, признание большинством европейских стран независимости Косово, обусловило антисербскую направленность Международного военного трибунала по бывшей Югославии и способствовало авантюризму президента Грузии Саакашвили, выразившемуся в военной агрессии против населения Южной Осетии и российских миротворческих сил. Сравнительный анализ роли в истории Нюрнбергского и Токийского Международных военных трибуналов и Гаагского Международного военного трибунала по бывшей Югославии дает основание для утверждения об ангажированности последнего интересами стран НАТО.

Последние годы ознаменовались декларированием намерения подчинить сферу международных отношений юридической процедуре. Безусловно, нарушения прав человека, военные преступления, геноцид и пытки приобрели такие масштабы и покрыли наше время таким позором, что разработка правовых норм, предотвращающих подобные беззакония или карающие за них, представляется жизненно необходимой. Од-

нако опасность состоит в возможности того, что диктат правительств сменится произволом «независимых» судей.

Согласно доктрине всемирной юрисдикции<sup>3</sup>, существуют настолько опасные преступления, что совершившие их лица не вправе избегать правосудия, прикрываясь принципами суверенитета или неприкосновенности национальных границ. К настоящему времени сформировалось два основных подхода к решению этой проблемы. Первый состоит в применении внутренних механизмов уголовного преследования, в случае нарушений общепринятых мировых стандартов, на основе конвенций ООН, с передачей нарушителей под юрисдикцию соответствующего государства посредством процедуры экстрадиции. Второй подход состоит в организации специальных международных судов, в частности Международного уголовного суда, решение о создании которого было принято в июле 1998 г. на конференции в Риме представителями девяти государств, включая большинство европейских стран<sup>4</sup>.

После завершения второй мировой войны основные усилия были направлены на то, чтобы создать соответствующую юридическую базу для предотвращения преступлений против человечества, отличавшихся особой жестокостью, и наказания за них. В этой связи историческое значение имеют Нюрнбергский и Токийский процессы 1945 — 1946 годов, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., конвенции по геноциду 1948 г. и конвенция о запрещении пыток 1988 г. Учреждение Советом Безопасности ООН в 90-е годы международных трибуналов по расследованию преступлений в Югославии и Руанде было попыткой организовать в отдельных регионах, пострадавших от произвола и насилия, систему, наказыва-

<sup>1</sup> Resolution 1422, S/RES/1422 (2002), принята 12 июля 2002 г.

<sup>2</sup> Sharf, Michael P. «The United States and the International Criminal Court: The ICC's Jurisdiction over the Nationals of Non-Party States: A Critique of the U.S. Position», 64 Law & Contemp. Prob. 67 (2001).

<sup>3</sup> Юрисдикция (судопроизводство, ведение суда) — подсудность; право производить суд, решать правовые вопросы; правовая сфера, на которую распространяются полномочия данного государственного органа. (Словарь иностранных слов. М. : Русский язык, 1982).

<sup>4</sup> Волеводз А. Г., Волеводз В. А. Современная система международной уголовной юстиции. М. : Юрлитинформ, 2009.

ющую за совершенные преступления. Однако в то время ни один из этих актов не декларировался как стремление создать «всемирную правоохранительную систему». При подписании конвенций ООН или Заключительного акта Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе в Хельсинки в 1975 г. не предполагалось, что национальные судьи будут руководствоваться этими документами в качестве основы для выдвижения требований об экстрадиции в связи с обвинениями в преступлениях, совершенных вне пределов их юрисдикции. Составители проектов этих конвенций полагали, что они выдвигают лишь общие принципы, а не формулируют законы, которые будут применяться судами государств, гражданами которых ни преступники, ни их жертвы не являются.

Однако фактически они были прообразом современных правовых институтов, вторгающихся в сферу суверенитета различных государств. Так, Заключительный акт Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе превратился в своеобразный вид оружия, с помощью которого коммунистические режимы в Европе были объявлены вне закона и в итоге свергнуты. Деятельность Европейского суда по правам человека на протяжении длительного времени была явно подвержена политическому влиянию при рассмотрении дел против России, инициированных в связи с событиями в Чеченской Республике и других регионах.

Ранее никто не акцентировал внимания на том, что различные декларации ООН позволяют судьям из третьих стран преследовать государственных руководителей и других лиц, не соблюдая должным образом прав подозреваемых и принятых институциональных ограничений.

Следует признать наличие ряда проблем, негативно влияющих на процесс признания и развития международной юрисдикции, к которым, в частности, относятся следующие:

— избирательное использование принципов права для улаживания политических конфликтов, использование правовых средств в конъюнктурных политических целях;

— потребность объективного обоснования ряда теоретических вопросов: какие правовые нормы применяются; каковы правила работы со свидетелями; какие права имеет обвиняемый; каким образом судебные расследования повлияют на реализацию основных целей политической деятельности;

— проблемы и последствия, которыми чревата процедура, когда один судья получает возможность, руководствуясь личными соображениями, судить по законам своего государства гражданина другого государства за реально или предположительно совершенное им в этом другом государстве преступление или требовать экстрадиции обвиняемого из третьей страны, не принимая при этом во внимание никаких смягчающих обстоятельств, которые могут предусматриваться ее законодательством;

— чрезмерно широкая интерпретация международного права и международной юрисдикции, декларирующего возможность в любой части мира наделить судью единоличной властью применять положения наднационального права, подменять своим собственным мнением процедуру достижения мировых соглашений даже в демократическом обществе, в случае, если на кого-то падет подозрение в нарушении прав человека;

— возможность судьи подвергать обвиняемого уголовному преследованию в стране, резидентом которой является этот судья, в условиях действия правовой системы, с которой обвиняемый может быть незнаком и которая затруднила бы сбор доказательств и получение свидетельских показаний<sup>1</sup>.

При этом, очевидно, основным является вопрос о взаимоотношениях между всемирной юрисдикцией и национальными процедурами урегулирования конфликтов. Установление ответственности за совершение военных преступлений и систематическое нарушение прав человека, безусловно, крайне важно. Но не меньшими ценностями выступают комплексность законодатель-

<sup>1</sup> Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? / пер. с англ. ; под ред. В. Л. Иноземцева. М., 2002.

ства, внутренняя стабильность и демократические институты в современном государстве, система сдержек и противовесов, являющиеся основой демократии. Другую серьезную проблему представляет применение процедуры экстрадиции, распространяющейся на обычных преступников. Если судьи во всем мире получают возможность требовать экстрадиции без предупреждения обвиняемого и независимо от того, какова позиция государства, гражданином которого является обвиняемое лицо, в отношении самих подобных обвинений, то, в таком случае страна, от которой требуют выдачи преступника, столкнется с необходимостью принять решение — удовлетворять или не удовлетворять поступивший запрос.

При такой процедуре экстрадиции у подозреваемого нет возможности оспорить обвинение по существу, ему придется довольствоваться возражениями по процедурной стороне процесса: если при требовании экстрадиции была совершена техническая ошибка; если правовая система страны, требующей экстрадиции, не в состоянии обеспечить беспристрастное разбирательство; если нарушение закона, за которое требуют экстрадиции, не считается преступлением в стране, от которой требуют выдать подозреваемого. Пока эти претензии рассматриваются, обвиняемый пребывает в той или иной форме предварительного заключения и, возможно, на протяжении ряда лет. Такая процедура открывает возможности для политического шантажа уже задолго до того, как обвиняемый получит шанс представить доказательства в свою защиту.

Очевидно, все это принижает само существо обвинения. Таким образом, доктрина всемирной юрисдикции, целью которой декларируется отход от политизации судебной процедуры и достижение всемирной справедливости, превращается в средство преследования политического противника. Но такой подход противоречит принципам внутренней юрисдикции многих государств. В любом случае всемирный юридический стандарт не должен исходить ни из положения, что благородная цель оправдывает любые средства, ни из того, что политические

соображения стоят выше юридической процедуры.

Идеологические сторонники всемирной юрисдикции активно поддерживали создание Международного уголовного суда. Их декларируемая цель — объявить преступными определенные виды военных и политических действий и сделать тем самым международные отношения более гуманными. Однако в его нынешнем виде, когда важнейшие проблемы международной политики решаются никем не избираемыми юристами в рамках международной юрисдикции, этот суд представляет собой существенное изменение в юридической практике.

Образование и деятельность Международного уголовного суда требуют принципиальных изменений в системах национального законодательства. Доктрина всемирной юрисдикции исходит из положения, что в отношении лиц и дел, входящих в сферу ее компетенции, существует полная определенность. В некоторых случаях, особенно подобных Нюрнбергскому процессу, личности подсудимых и их участие в преступлениях действительно были очевидны. Но многие случаи не однозначны и зависят от толкования исторического и политического контекстов. Поэтому такая неопределенность порождает риск того, что позже принятые решения могут быть признаны спорными, что уже происходило в практике существующих трибуналов.

Сфера всемирной юрисдикции существенно расширилась: к ней были отнесены не только преступления против человечества, но и имевшие место военные операции, в которые не были вовлечены ни гражданские лица, ни гражданские объекты. Право прокурора руководствоваться только собственным мнением и его неподотчетность составляет наиболее заметную проблему Международного уголовного суда, поскольку не определены четкие рамки его компетенции, а сам процесс обвинения излишне политизирован. Любое государство из числа подписавших соглашение об учреждении Международного уголовного суда имеет право инициировать любое расследование. Как показывает практика, такая про-

цедура может затянуться на длительный срок и превратиться в инструмент политической борьбы.

Независимый прокурор Международного уголовного суда вправе предъявлять обвинения, которые могут быть пересмотрены только комиссией из трех судей. Согласно Римскому статуту, Совет Безопасности ООН имеет право отменять любой обвинительный акт. Но в связи с тем, что на решение об аннулировании обвинения может быть наложено вето одним из постоянных членов Совета Безопасности, и поскольку прокурор, как правило, выдвигает обвинение, заранее заручившись поддержкой как минимум одного постоянного члена Совета Безопасности, на практике свобода действий прокурора оказывается фактически неограниченной. Также договором о Международном уголовном суде предусмотрено право страны, гражданину которой предъявлено обвинение, самой провести расследование и суд. Пока имеют место все эти процедуры, а они могут затянуться на годы, обвиняемый будет ограничен в правах и, очевидно, ему придется отказаться от полноценной общественной жизни.

Рассмотренные обстоятельства показывают, что выбор необходимо сделать не просто между формами всемирной и национальной юрисдикций, но и их содержанием и направленностью. Рассмотрение современных военных проблем международного права и международной юрисдикции дают достаточное основание для изданного 16 ноября 2016 г. распоряжения Президента Российской Федерации о намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда<sup>1</sup>. За 14 лет своей работы Международный уголовный суд вынес всего четыре приговора, израсходовав при этом более миллиарда долларов. Представляется, что аналогичное решение может быть правомерно принято и в отношении Европейского суда по правам человека, в интересах защи-

ты национальных интересов России от дискриминационного судебного преследования, как специфической составной части европейских санкций в отношении России.

Вместе с тем, в интересах развития равноправного международного сотрудничества в перспективе целесообразно иметь систему международной юрисдикции, отвечающую следующим условиям:

— под эгидой Генеральной Ассамблеи ООН Совет Безопасности ООН создает Комиссию по правам человека или особый подкомитет, задачей которого является выявление случаев систематического нарушения прав человека, требующих, по его мнению, юридического вмешательства;

— Совет Безопасности ООН создает для этого конкретного случая международный трибунал для расследования преступлений на основе консенсуса постоянных членов Совета Безопасности, если национальная юридическая система не в состоянии вынести законного решения;

— Совет Безопасности ООН регламентирует деятельность международных трибуналов, масштаб и пределы судебного преследования, при этом обвиняемые должны обладать правами, предоставляемыми в судах общей юрисдикции;

— государства-участники оперативно ратифицируют соответствующие международные международно-правовые акты и имплементируют их нормы в национальное законодательство;

— государства-участники организуют научное и образовательное обеспечение подготовки соответствующих юридических кадров для судебной и консультационной деятельности, а также ознакомления граждан, включая военнослужащих, с нормами международного гуманитарного права и практикой их реализации.

На этой основе представляется возможным институционализировать согласованные на международном уровне процедуры расследования военных преступлений, геноцида или преступлений против человечества. Необходимо признать, что возложение чрезмерных надежд только на международную юрисдикцию способно поставить под угрозу саму цель, ради которой эта идея вы-

<sup>1</sup> Распоряжение Президента Российской Федерации от 16 ноября 2016 г. № 361-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда».

двигается, подорвать политическую волю к соблюдению гуманитарных норм в международных отношениях.

#### Библиография

1. Волеводз, А. Г. Современная система международной уголовной юстиции : монография / А. Г. Волеводз, В. А. Волеводз. [Текст] — М. : Юрлитинформ, 2009.
2. Дамаскин, О. В. Россия в современном мире: проблемы международной и национальной безопасности : монография. [Текст] — М., 2016.
3. Киссинджер, Г. Нужна ли Америке внешняя политика? / Г. Киссинджер ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. [Текст] — М., 2002.

4. Morris, Madeleine. The United States and the International Criminal Court: High Crimes and Misconceptions: The ICC and Non-Party States,» 64 Law and Contemp. Prob. 13 (2001).

5. Paust, Jordan. «The Reach of ICC Jurisdiction over Non-Signatory Nationals» 33 Vanderbilt Journal of International Law (2000).

6. Mike Allen, «Bush renews criticism of tribunals for war crimes. Troops are told U.S. will protect them from panel», Washington Post, July 20, 2002.

7. Sharf, Michael P. «The United States and the International Criminal Court: The ICC's Jurisdiction over the Nationals of Non-Party States: A Critique of the U.S. Position», 64 Law & Contemp. Prob. 67 (2001).

---

## Modern military problems of international law and international jurisdiction

© Damaskin O. V.,

doctor of legal Sciences, Professor, honored lawyer of the Russian Federation

**Abstract:** examines the current military problems of international law and international jurisdiction, in the interests of international and national security.

**Keywords:** international law, international jurisdiction, the military problems of international law, international and national security.

#### Bibliography

1. Volevodz, A. G. The Modern system of international criminal justice : monograph / A. G. Volevodz, V. A. Volevodz. [Text] — M. : Yurlitinform, 2009.
  2. Damaskin O. V. Russia in the modern world: problems of international and national security : monograph. [Text] — M., 2016.
  3. Kissinger, does America Need a foreign policy? / Per. from English. under the editorship of V. L. Inozemtsev / G. Kisindzher. [Text] — M., 2002.
  4. Morris, Madeleine. The United States and the International Criminal Court: High Crimes and Misconceptions: The ICC and Non-Party States,» 64 Law and Contemp. Prob. 13 (2001).
  5. Paust, Jordan. «The Reach of ICC Jurisdiction over Non-Signatory Nationals» 33 Vanderbilt Journal of International Law (2000).
  6. Mike Allen, «Bush renews criticism of tribunals for war crimes. Troops are told U.S. will protect them from panel», Washington Post, July 20, 2002.
  7. Sharf, Michael P. «The United States and the International Criminal Court: The ICC's Jurisdiction over the Nationals of Non-Party States: A Critique of the U.S. Position», 64 Law & Contemp. Prob. 67 (2001).
-

## Деятельность пограничных ведомств государств — членов Евразийского экономического союза по обеспечению пограничной и военной безопасности (правовой механизм)

© Косиков К. А.,

соискатель ученой степени кандидата юридических наук, сотрудник Центра проблем безопасности

**Аннотация:** в статье рассматривается деятельность пограничных ведомств государств-членов Евразийского экономического союза по обеспечению пограничной и военной безопасности, а также предложение образования в органах Евразийского экономического союза механизма, обеспечивающего принятие решений по вопросам пограничной безопасности и пограничной деятельности.

**Ключевые слова:** деятельность пограничных органов; экономическая интеграция государств; правовое обеспечение; пограничные ведомства; пограничная безопасность; военная безопасность; Евразийский экономический союз.

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

Проведенный автором анализ обстановки на внешней границе Евразийского экономического союза Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации (далее — ЕАЭС, Союз)<sup>1</sup> свидетельствует о том, что образование ЕАЭС оказало существенное воздействие на пограничную безопасность<sup>2</sup> государств-членов ЕАЭС и на деятельность пограничных ведомств его участников<sup>3</sup>. В частности:

а) основные усилия в сфере таможенной политики государств-членов ЕАЭС перенесены на внешнюю границу Союза. При этом в ЕАЭС отсутствует общая пограничная политика и координация деятельности

по обеспечению пограничной безопасности Союза;

б) в теории охраны государственной границы появились новые правовые понятия: внешняя граница, внутренняя граница, пограничная безопасность ЕАЭС и др.;

в) таможенная граница Российской Федерации на казахстанском и белорусском участках перестала совпадать с государственной границей.

Однако данные изменения и новые правовые дефиниции не нашли своего достаточного отражения в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность пограничных органов.

Изменился характер угроз военной безопасности России<sup>4</sup> и другим государствам-членам ЕАЭС, проявляющихся в пограничной сфере. В частности:

<sup>1</sup> См. об этом также: Туганов Ю. Н., Коляда В. А. О некоторых особенностях защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации // Самоуправление. 2013. № 9.

<sup>2</sup> Пограничная безопасность Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (шифр «ТРИО»): отчет о научно-исследовательской работе. М.: ПНИЦ ФСБ России, 2013 Часть 1.

<sup>3</sup> Косиков К. А. Трансграничные угрозы безопасности Таможенного союза, проявляющиеся в пограничной сфере и тенденция их изменения // Развитие форм и способов противодействия трансграничной преступности на государственной границе и приграничной территории в условиях деятельности Таможенного союза: сборник материалов VI межрегиональной научно-практической конференции. Курган: Курганский пограничный институт ФСБ России, 2013.

<sup>4</sup> Военная безопасность России — это состояние защищенности жизненно важных интересов государства (конституционного строя, независимости, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации), обеспечиваемое вооруженной защитой со стороны военной организации государства (Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба) от внешних и внутренних военных угроз. (Фатеев К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование): монография М.: ВУ, 2004. С. 18.; Военное право: учебник / под ред. В. Г. Стрекозова, А. В. Кудашкина. М.: За права военнослужащих, 2004. С. 17.

а) появились реальные и потенциальные территориальные притязания со стороны сопредельных с ЕАЭС государств;

б) появились новые очаги региональных вооруженных конфликтов вблизи внешней границе ЕАЭС;

в) изменился характер проявлений международного терроризма, экстремизма, этнического и регионального сепаратизма;

г) в связи с переносом таможенного контроля на внешние границы ЕАЭС усилилась угроза распространения через внутренние границы ЕАЭС ядерных материалов, огнестрельного оружия, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения и военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения;

д) усилилась угроза контрабанды наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Однако оценка современного состояния правового обеспечения деятельности пограничных органов в условиях функционирования ЕАЭС показала, что в настоящее время в органах управления Союза отсутствует механизм, обеспечивающий согласованную деятельность пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС по обеспечению пограничной и военной безопасности.

В целях данного исследования необходимо дать определение понятия правовое обеспечение деятельности пограничных органов в условиях функционирования ЕАЭС. Под данной категорией автор понимает целенаправленную деятельность уполномоченных наднациональных органов ЕАЭС и национальных органов государств-членов Союза по созданию, изменению или отмене источников права, формированию механизма реализации правовых предписаний и осуществлению контроля за их исполнением, призванных обеспечивать единый порядок в регулировании общественных отношений в пограничной сфере ЕАЭС.

Следует также отметить, что в пограничной сфере правовое обеспечение деятельности пограничных органов имеет приоритетное значение. Это обуславливается

тем, что без надлежащей правовой базы, механизма ее применения невозможно добиться эффективного обеспечения пограничной безопасности.

Вместе с тем, результаты исследования зарубежного опыта правового обеспечения деятельности пограничных ведомств некоторых экономических интеграций позволили выявить основную тенденцию процесса правового регулирования общественных отношений в пограничной сфере, которая заключается в следующем: чем выше ступень экономической интеграции государств, тем прочнее и эффективнее правовая модель обеспечения пограничной безопасности государств-членов экономического сообщества.

Так, в Европейском Союзе (далее — ЕС) по мере укрепления политического и экономического союза были осуществлены организационно-правовые мероприятия по разработке и проведению единой пограничной политики. Для ее реализации в ЕС создана единая нормативная правовая база и соответствующий межгосударственный механизм правового обеспечения деятельности пограничных ведомств, в том числе наднациональный координирующий орган — Европейское Агентство по оперативному сотрудничеству на внешних границах ЕС (ФРОНТЕКС)<sup>1</sup>.

Однако в ЕАЭС вопросы единой пограничной политики в правовом и организационном плане не рассматривались и соответствующие координирующие органы не созданы.

Таким образом, для согласованной деятельности пограничных органов государств-участников ЕАЭС возникает объективная необходимость создания соответствующего межгосударственного механизма правового обеспечения.

По мнению автора, данная дефиниция означает «систему межгосударственных (наднациональных) институтов ЕАЭС: организованных и действующих на основе

<sup>1</sup> Косиков К. А., Некрасов А. А. Зарубежный опыт правового обеспечения деятельности пограничных ведомств в экономической интеграции государств // Евразийская интеграция: экономика, право и политика. 2014. № 15.

официальных нормативных установок; осуществляющих деятельность по поддержанию правовых и институциональных механизмов, ресурсных возможностей государств-членов Союза и общества на уровне, отвечающем их национальным интересам в пограничной сфере.

Правовые основы структурирования и взаимодействия элементов межгосударственного механизма правового обеспечения деятельности пограничных органов в условиях ЕАЭС должны составлять межгосударственные договоры государств-членов ЕАЭС, унифицированное национальное законодательство, разграничивающее институциональные сферы, закрепляющее их соотношение, а также определяющее юридический статус пограничных и других властных органов и должностных лиц (представителей власти), очерчивающее пределы их компетенции, круг функциональных обязанностей и полномочий в рамках системы пограничной безопасности ЕАЭС. При этом реализация функций в сфере обеспечения пограничной безопасности, осуществление деятельности пограничных органов по основным стратегическим направлениям реализуются за счет консолидации усилий и ресурсов государств-членов ЕАЭС, институтов гражданского общества, направленных на отстаивание интересов ЕАЭС путем комплексного использования политических, организационных, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер.

Рассматриваемый межгосударственный механизм правового обеспечения деятельности пограничных органов представляет собой систему средств, с помощью которых осуществляется результативное воздействие на подвергшиеся угрозам общественные отношения и социальные процессы с целью защиты жизненно важных интересов общества и государства в пограничной сфере. В качестве таких средств помимо собственно институциональной (организационной) составляющей — организаций, осуществляющих функцию обеспечения деятельности пограничных органов, выступают:

— нормативно-правовая база, лежащая в основе формирования и функционирования соответствующих организаций и их

взаимодействия по достижению цели обеспечения деятельности пограничных органов (нормативная составляющая);

— различные инструменты (методы, способы, приемы), используемые субъектами обеспечения деятельности пограничных органов для решения стоящих перед ними задач (инструментальная составляющая).

Исходя из этого, для образования в органах ЕАЭС механизма, обеспечивающего принятие решений по вопросам пограничной безопасности и пограничной деятельности, в первую очередь, необходимо создать соответствующую правовую основу. Практика решения подобных задач в СНГ и ЕврАзЭС показывает, что основным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы пограничной безопасности и пограничной деятельности на внешних границах сообщества, должен быть Договор о сотрудничестве в охране внешних границ государств-членов Евразийского экономического союза.

В данном Договоре целесообразно установить правовые нормы, регулирующие: общие вопросы сотрудничества пограничных ведомств государств-членов в обеспечении пограничной и военной безопасности; направления гармонизации законодательной базы; порядок проведения взаимных консультаций по вопросам охраны внешних границ; сотрудничество в оперативно-разыскной деятельности, пограничном контроле и материально-техническом обеспечении.

Принятие Договора о сотрудничестве в охране внешних границ ЕАЭС позволит дополнить ст. 3 Договора от 18 ноября 2011 г. «О Евразийской экономической комиссии» положением о том, что, наряду с санитарными, ветеринарными и фитосанитарными мерами, в сферу деятельности Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК) входят пограничные меры<sup>1</sup>.

Внесение данной поправки будет являться правовой основой создания в ЕЭК

<sup>1</sup> О Евразийской экономической комиссии : договор Высшего Евразийского экономического совета (на уровне глав государств) от 18 ноября 2011 г. / URL: <http://www.customs-code.ru/pravovbaza/7062-evrkomiss> (дата обращения: 06.02.2014).

структур, обеспечивающих принятие решений по вопросам пограничной деятельности и их реализацию<sup>1</sup>.

Учитывая достаточно близкое взаимодействие таможенных и пограничных органов, целесообразно направление деятельности Коллегии ЕЭК, обозначенное как «таможенное сотрудничество», переименовать в «таможенное и пограничное сотрудничество». Данное изменение в Договоре позволит создать в структуре Коллегии ЕЭК Департамент пограничного сотрудничества.

В настоящее время при Коллегии ЕЭК идет работа над созданием Консультативного Совета (в составе секций по направлениям деятельности: общие вопросы интеграции, таможенно-тарифное и техническое регулирование, торговая и инвестиционная политика, сельское хозяйство, финансово-кредитная и транспортная политика, регулирование рынков труда и др.), предназначенного для обеспечения эффективного процесса принятия решений по различным направлениям деятельности ЕЭК. Для выработки общих вопросов пограничной деятельности и рекомендаций по ее осуществлению в создаваемом Консультационном Совете целесообразно иметь Секцию по вопросам пограничной политики ЕАЭС.

Данный консультативный орган должен состоять из представителей руководства пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС (на уровне заместителей руководителей) и экспертов.

Таким образом, механизм ЕАЭС, обеспечивающий принятие решений по вопросам пограничной деятельности и их практическую реализацию, может быть представлен в виде схемы (см. рис.).

Предлагаемая структура межгосударственного механизма правового обеспечения деятельности пограничных органов в условиях функционирования ЕАЭС может реализовывать следующие функции<sup>2</sup>.

Секция пограничной политики ТС Консультационного Совета ЕЭК:

1) вырабатывает и рассматривает концептуальные подходы к обеспечению охраны внешних границ ЕАЭС;

2) готовит предложения по участию пограничных органов в обеспечении военной безопасности ЕАЭС;

3) готовит предложения и проекты документов, рассматривает проекты договоров по пограничным вопросам для принятия решений Коллегии ЕЭК;

4) вносит в Коллегию ЕЭК предложения по вопросам охраны внешних границ ЕАЭС, обеспечения деятельности пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС;

5) координирует деятельность пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС по вопросам, требующим совместных действий;

6) рассматривает и вырабатывает предложения по вопросам подготовки офицерских кадров, научных исследований, всестороннего обеспечения пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС.

На Департамент пограничного сотрудничества следует возложить следующие функции:

1) организацию разработки и совершенствования нормативно-правовой базы по пограничным вопросам;

2) организацию и осуществление пограничного контроля на внешних границах ЕАЭС, содействующего созданию благоприятных условий для экономической деятельности через государственную границу;

3) обеспечение сотрудничества в борьбе с трансграничной организованной преступностью, международным терроризмом, всеми видами контрабанды, незаконным оборотом оружия, наркотических и психотропных веществ, незаконной миграцией и другими правонарушениями в пограничной и военной сфере;

<sup>1</sup> Косиков К. А. Межгосударственный механизм правового обеспечения деятельности пограничных органов в условиях Таможенного союза // Современное право. 2014. № 4.

<sup>2</sup> Косиков К. А. Обоснование путей реализации пограничной политики в органах управления Таможенного союза: административно-правовой аспект //

Охрана государственной границы в условиях функционирования Таможенного союза: проблемы и направления совершенствования: сборник докладов международной научно-практической конференции. Алматы, 2013.

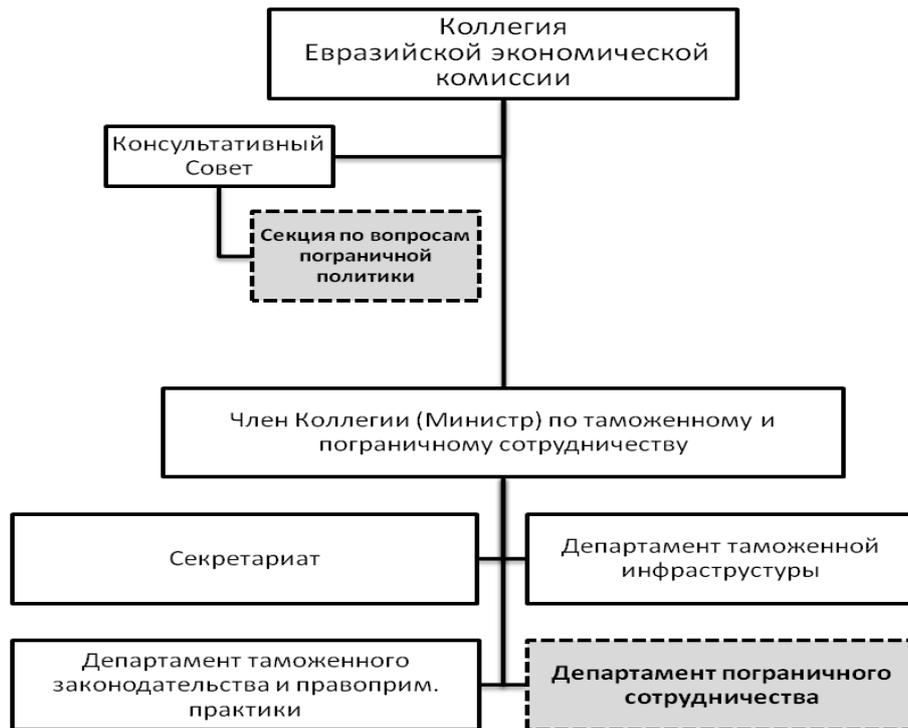


Рис. Структура механизма правового обеспечения деятельности пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС

4) разработку форм и способов участия пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС в обеспечении военной безопасности Союза;

5) организацию и проведение совместных специальных пограничных операций (ССПО) по выявлению, предупреждению и пресечению контрабанды через границы государств-членов ЕАЭС;

6) обеспечение проведения совместных научных исследований в области пограничной политики, представляющих взаимный интерес и вопросов обеспечения пограничной безопасности государств-членов ЕАЭС;

7) организацию тесного сотрудничества и установления постоянных контактов с Советом командующих Пограничными войсками СНГ и взаимодействующими региональными структурами в сфере обеспечения пограничной безопасности на внешних границах ЕАЭС.

Для реализации указанных функций Департамент пограничного сотрудничества должен решать следующие задачи:

а) гармонизация национальных законодательств по вопросам обеспечения пограничной безопасности;

б) обеспечение реализации и соблюдения принятых в рамках ЕАЭС нормативных правовых актов в пограничной сфере;

в) расширение и активизация совместных форм служебной деятельности пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС;

г) содействие решению вопросов обустройства внешних границ ЕАЭС и оптимизации пограничных структур на внешних границах ЕАЭС;

д) заблаговременная разработка комплексных мер по оказанию всесторонней помощи по усилению охраны внешнего участка границы ЕАЭС при возникновении такой необходимости у одного из государств-членов ЕАЭС;

е) развитие сотрудничества пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС в интересах создания необходимых условий для формирования единого пограничного пространства;

ж) создание механизмов обмена информацией и реагирования по пресечению актов терроризма, незаконного перемещения оружия и боеприпасов, взрывчатых, отравляющих, наркотических и психотропных веществ и иной противоправной деятельности на внешних границах ЕАЭС.

Алгоритм принятия и реализации решений по вопросам правового обеспечения деятельности пограничных органов в предлагаемой структуре межгосударственного механизма может быть следующим.

Секция пограничной политики на уровне руководства пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС: разрабатывает концептуальные основы охраны внешних границ ЕАЭС; вырабатывает согласованные мнения пограничных ведомств государств-членов ЕАЭС по наиболее важным вопросам пограничной политики ЕАЭС; проводит экспертные оценки подготавливаемых Департаментом пограничного сотрудничества решений; участвует в подготовке проектов решений Коллегии ЕЭК по направлению деятельности Департамента пограничного сотрудничества.

Департамент пограничного сотрудничества участвует и готовит решения Коллегии ЕЭК по всем вопросам обеспечения пограничной деятельности на внешних границах ЕАЭС.

Коллегия ЕЭК обеспечивает реализацию следующих функций и полномочий по вопросам правового обеспечения пограничной деятельности в условиях ЕАЭС: принимает решения и рекомендации; исполняет решения, принятые Высшим Евразийским экономическим советом, и решения, принятые Советом Комиссии; осуществляет мониторинг и контроль за исполнением государствами-членами ЕАЭС решений Комиссии; направляет государствам-членам ЕАЭС обязательные для исполнения уведомления об устранении нарушений при исполнении международных договоров и решений Комиссии; осуществляет в пределах своих полномочий взаимодействие с пограничными ведомствами государств-членов ЕАЭС.

ЕЭК в пределах своих полномочий принимает нормативные правовые акты по пограничным вопросам, имеющие обязательный характер для государств-членов ЕАЭС. Пограничные ведомства государств-членов ТС практически реализуют решения, принятые ЕЭК. Департамент пограничного сотрудничества Коллегии ЕЭК осуществляет

ет контроль за реализацией принятых решений.

Таким образом, предлагаемый межгосударственный механизм правового обеспечения в органах ЕАЭС позволит осуществить весь функциональный процесс от принятия нормативных правовых актов по вопросам деятельности пограничных органов до их практической реализации.

#### Библиография

1. Военное право : учебник / под ред. Стрекозова В. Г., Кудашкина А. В. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2004. — 640 с.
2. Косиков, К. А. Зарубежный опыт правового обеспечения деятельности пограничных ведомств в экономической интеграции государств [Текст] / К. А. Косиков, А. А. Некрасов // Евразийская интеграция: экономика, право и политика. — 2014. — № 15.
3. Косиков, К. А. Обоснование путей реализации пограничной политики в органах управления Таможенного союза: административно-правовой аспект [Текст] / К. А. Косиков // Охрана государственной границы в условиях функционирования Таможенного союза: проблемы и направления совершенствования: сборник докладов международной научно-практической конференции. — Алматы, 2013.
4. Косиков, К. А. Трансграничные угрозы безопасности Таможенного союза, проявляющиеся в пограничной сфере и тенденции их изменения [Текст] / К. А. Косиков // Развитие форм и способов противодействия трансграничной преступности на государственной границе и приграничной территории в условиях деятельности Таможенного союза : сборник материалов VI межрегиональной научно-практической конференции. — Курган : Курганский пограничный институт ФСБ России, 2013.
5. Косиков, К. А. Межгосударственный механизм правового обеспечения деятельности пограничных органов в условиях Таможенного союза [Текст] / К. А. Косиков // Современное право. — 2014. — № 4.
6. Пограничная безопасность Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (шифр «ТРИО») : отчет о научно-исследовательской работе. [Текст] — М. : ПНИЦ ФСБ России, 2013. — Часть 1 — 235 с.
7. Туганов, Ю. Н. О некоторых особенностях защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации [Текст] / Ю. Н. Туганов, В. А. Коляда // Самоуправление. — 2013. — № 9.
8. Фатеев, К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование) : монография / К. В. Фатеев. [Текст] — М. : Военный университет, 2004. — 243 с.

## Activities of the border departments of the member states of the Eurasian economic union for the border security and military (legal mechanisms)

© Kosikov K. A.,

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

**Summary:** The article discusses the activities of border agencies of the Member States of the Eurasian Economic Union to ensure border security and the military, and also offer education in the Eurasian Economic Union bodies mechanism to enable decision making on issues of border security and border control activities.

**Keywords:** Activities of border agencies; economic integration of the States; legal support; border agencies; border security; military security; Eurasian Economic Union.

### Bibliography

1. Military law : the textbook / under the editorship of V. G. Strekozova, V. A. Kudashkina [Text] — M. : For the rights of military personnel, 2004. — 640 p
  2. Kosikov, K. A. Foreign experience of legal support of activities of border agencies in the economic integration of the States [Text] / K. A. Kosikov, A. A. Nekrasov // Eurasian integration: Economics, law and politics. — 2014. — № 15.
  3. Kosikov, K. A. Substantiation of the implementation of the border policy in the management bodies of the Customs Union: legal and administrative aspect [Text] / K. A. Kosikov // Protection of the state border in the conditions of functioning of the Customs Union: problems and directions of perfection: a collection of papers of international scientific-practical conference. — Almaty, 2013.
  4. Kosikov, K. A. Transboundary security threats of the Customs Union, which is manifested in the boundary sphere and tendency of their changes [Text] / K. A. Kosikov // Development of forms and methods of combating transnational crime at the state border and border areas in the conditions of activity of the Customs Union : collection of materials VI interregional scientific-practical conference. — Kurgan: Kurgan boundary Institute of FSB of Russia, 2013.
  5. Kosikov, K. A. Intergovernmental framework of legal support of activities of border authorities in the Customs Union [Text] / K. A. Kosikov // Modern law. — 2014. — № 4.
  6. Border security Customs Union of Belarus, Kazakhstan and the Russian Federation (code «TRIO») : the report on research work. [Text] — M.: PNIC FSB of Russia, 2013. — Part 1 — 235 S.
  7. Tuganov, Yu. N. Some features of the protection of the State border of the Russian Federation [Text] / Yu. Tuganov V. A. Kolyada // Government. — 2013. № 9.
  8. Fateev, K. V. Military security of the Russian Federation and the legal regimes of its software (theoretical and legal research) : monograph / K. V. Fateev. [Text] — M. : Military University, 2004. — 243 S.
-

## Территория государства в военной доктрине Российской Федерации

© Скулаков Р. М.,

кандидат юридических наук, доцент,  
ученый консультант Вневедомственного  
научно-исследовательского института  
изучения безопасности и сыска (ВНИИ ИБИС)

**Аннотация:** в статье рассматривается территория как один из основных признаков государства, который нуждается в защите военными, правовыми, политическими, дипломатическими и другими мерами для обеспечения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, что находит свое отражение в ее военной доктрине.

**Ключевые слова:** военная доктрина, территория государства, вооруженные силы, территориальная целостность, неприкосновенность, суверенитет.

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

Вооруженные силы Российского государства с момента его образования рассматриваются одним из основных элементов системы гарантий суверенитета и территориальной целостности. Слагаемыми системы гарантий безопасности государства стали: внешнеполитические, внутривнутриполитические, экономические, социальные, военные, духовные и иные факторы. В. А. Золотарев справедливо замечает, что военные гарантии безопасности России доминировали, проявляясь в виде расширения границ, силового превосходства над соседними государствами, поиска союзников во избежание международной изоляции. Также обращается внимание на важную роль военных факторов как гарантий безопасности России в прошлом. В современных условиях роста значимости борьбы с терроризмом, предупреждения внутренних конфликтов, нейтрализации информационных, экономических угроз военные гарантии уже не являются универсальными факторами национальной безопасности страны<sup>1</sup>.

По нашему мнению, военная мощь продолжает оставаться главным сдерживающим фактором крупномасштабных военных конфликтов, а защита территории государства будет всегда в приоритете. Следова-

тельно, закрепление территории Российской Федерации как объекта военной защиты является основой формирования и развития военно-правовых норм в указанной сфере.

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу в государстве и определяет территорию государства, основы ее защиты и обороны. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Это положение органично вытекает из территориального верховенства Российской Федерации и посвящено не только внешнеполитическому, межгосударственному, но и внутривнутригосударственному аспекту суверенитета Российской Федерации.

Характеризуя внутривнутригосударственный суверенитет Российской Федерацией относительно своей территории необходимо отметить: во-первых, юридическую невозможность уступки, ее органами и должностными лицами части территории России иностранному государству, в том числе на основании международного договора; во-вторых, запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на нарушение целостности Российской Федерации; в-третьих, возложение на органы государственной власти, прежде всего Президента Российской Федерации и Правительство

<sup>1</sup> Золотарев В. А. Военная безопасность Отечества (историко-правовое исследование). 2-е изд. М.: КАНОН-пресс — Кучково поле, 1998. С. 52—53.

Российской Федерации, обязанности по принятию необходимых и достаточных мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обороны страны, государственной безопасности; в-четвертых, невозможность выхода субъекта федерации из ее состава; в-пятых, в случае угрозы территориальной целостности и неприкосновенности государства, исходящей от ее субъекта, возможность «федеральной интервенции» или иных мер федерального воздействия для преодоления этой угрозы<sup>1</sup>.

Из смысла Конституции Российской Федерации не следует, что обеспечение государственной целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации может быть осуществлено исключительно путем введения чрезвычайного или военного положения. Прецедент по защите территориальной целостности в Чеченской Республике выявил возможность использования «федеральной интервенции» в «экстраординарных ситуациях».

Таким образом, Конституция Российской Федерации определяет основы территории государства и закрепляет ее целостность, неделимость и возможность вооруженной защиты.

Российская Федерация, руководствуясь общепризнанными принципами и нормами международного права, на основании ст. 51 Устава ООН (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.)<sup>2</sup> признает, что каждое государство обладает неотъемлемым правом на индивидуальную или коллективную самооборону, если против него осуществлена агрессия. В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. «Определение агрессии»<sup>3</sup> установлено, что агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства.

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: Эксмо, 2010. С. 24.

<sup>2</sup> Действующее международное право. М., 1999. Т. 1. С. 7—34.

<sup>3</sup> Действующее международное право. М., 1999. Т. 2. С. 199—202.

Система официально принятых взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации определена Военной доктриной Российской Федерации (далее — Военная доктрина)<sup>4</sup>. Положения Военной доктрины могут уточняться с изменением характера военных опасностей и военных угроз, задач в области обеспечения обороны и безопасности, а также условий развития Российской Федерации.

Военная доктрина первой из основных задач Вооруженных Сил Российской Федерации (далее — Вооруженные Силы), других войск и органов в мирное время определяет защиту суверенитета, территориальной целостности Российской Федерации и неприкосновенности ее территории.

Для обеспечения территориальной целостности России, подготовке к вооруженной защите и вооруженной защите организуется оборона. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» определяет основы и организацию обороны Российской Федерации. Под обороной 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 (ч. 1 ст. 1).

Основу обороны Российской Федерации составляют Вооруженные Силы, которые предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 10). Также к обороне и защите территориальной целостности Российской Федерации привлекаются войска Национальной гвардии Российской Федерации (ч. 4 ст. 1), органы внешней разведки, органы федеральной службы безопасности, органы государственной охраны и др. (ч. 6 ст. 1).

Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» закреп-

<sup>4</sup> Военная доктрина Российской Федерации утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

ляет, что защита государственного суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения, а также выполнение задач в соответствии с международными обязательствами России составляют существо воинского долга военнослужащего Вооруженных Сил.

Территория Российской Федерации подлежит вооруженной защите в случае агрессии в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении». Режим военного положения создает государству необходимые возможности по защите своей территории. В случае акта агрессии Российская Федерация вводит военное положение.

Перечень актов агрессии не исчерпывающий, поскольку таковыми могут признаваться также другие акты применения вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН.

Таким образом, очевидно, что и нормы международного права, и законодательство Российской Федерации особым образом защищают территорию государства, поэтому в случае угрозы территории государства предусматривается применение Вооруженных Сил.

По нашему мнению, защита территории государства осуществляется и на основе Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении». В обстоятельства введения чрезвычайного положения включены угрозы территориальной целостности государства, среди них: попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межкон-

фессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. «а» ст. 3).

Чрезвычайное положение может быть введено как на всей территории Российской Федерации, так и в отдельных местностях.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Также в необходимых случаях могут привлекаться Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы. Пограничные органы, осуществляющие защиту и охрану Государственной границы Российской Федерации, привлекаются для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы Российской Федерации.

Таким образом, режим чрезвычайного положения предусматривает применение Вооруженных Сил для обеспечения территориальной целостности государства. Обстоятельства, по которым вводится чрезвычайное положение, соответствует угрозам территориальной целостности Российской Федерации.

Следует обратить внимание на уголовно-правовую охрану общественных отношений, обеспечивающих территориальную целостность Российской Федерации как одну из основ конституционного строя государства.

Необходимо отметить, что территориальная целостность государства не определена действующим УК РФ в качестве самостоятельного объекта уголовно-правовой охраны. Нормы, направленные на охрану территориальной целостности государства в УК РФ не сконцентрированы в какой-либо одной главе, не объединены по признакам общности родового объекта. Территориаль-

ная целостность и неприкосновенность рассматривается УК РФ в качестве объекта дополнительного (либо обязательного, либо факультативного).

В ст. 2 УК РФ при определении задач уголовного законодательства в качестве объектов охраны называет конституционный строй Российской Федерации, мир и безопасность человечества. Как известно, территориальная целостность и неприкосновенность государства, согласно ч. 3 ст. 4 Конституции Российской Федерации относятся к числу основ ее конституционного строя как составная часть суверенитета. Следовательно, охрана территориальной целостности и неприкосновенности Российской Федерации является одной из задач отечественного уголовного законодательства. Для достижения этой задачи УК РФ определяет опасные для территориальной целостности и неприкосновенности государства деяния, которые признаются преступлениями с соответствующими видами и размерами наказаний за их совершение. В научных трудах представлены авторские классификации составов преступлений, предусмотренных УК РФ по различным основаниям, касающиеся охраны территориальной целостности Российской Федерации<sup>1</sup>.

Угрозы и деяния, направленные на нарушение территориальной целостности государства, были оценены в уголовной политике России, в результате чего 28 декабря 2013 г.<sup>2</sup> в УК РФ введена ст. 280.1, предусматривающая ответственность за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации, криминологически обусловлена ее потенциальной возможностью предупреждать сепаратистские тенденции и призывы к действиям по уступке частей территории России иностранным государствам, а также распространение сведений, оправдывающих эти действия.

В различных статьях, как правило, зарубежных авторов можно встретить упреки Российскому государству за реализацию мер по обеспечению территориальной целостности. Так, например, В. Штепа в своей статье очень бурно реагировал на уголовное преследование за публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации<sup>3</sup>. Он пишет, что в российских регионах не заметен сепаратизм и ничто не напоминает, например, шотландские, каталонские, квебекские сепаратистские движения. Автор увидел истерику среди депутатов, которые пытались по-разному квалифицировать призывы к сепаратизму, предлагали усилить ответственность. России приписывается имперский стиль относительно территории, и имперская экспансия объявляется наравне с сепаратизмом — нарушением территориальной целостности. Вспоминаются территории Южной Осетии и Абхазии, которые называют «фактически приращенными российскими территориями».

Таким образом, уголовная политика в сфере обеспечения территориальной целостности Российской Федерации определяется из имеющихся внутренних и внешних угроз данному объекту. Думается, что пришло время выделить в структуре преступности самостоятельный вид, представленный преступлениями, посягающими на единство, целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации.

В продолжение понимания значения территории государства в военной доктрине обратимся к положениям Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», который определил основные принципы и содержание деятельности

<sup>1</sup> Биккинин И. А. Уголовно-правовые и криминологические проблемы обеспечения единства и целостности Российского государства : дис. ... д-ра юрид. наук. Уфа, 2004; Дьяков С. В. Государственные преступления (против основ конституционного строя и безопасности государства) и государственная преступность. М., 1999. С. 13.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 433-ФЗ «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации».

<sup>3</sup> «Закон о сепаратизме» РФ: великая победа над здравым смыслом / URL: <http://argumentua.com/stati/zakon-o-separatizme-rf-velikaya-pobeda-nad-zdravym-smyslom> (дата обращения: 20.09.2016)

по обеспечению безопасности государства, а также полномочия и функции органов государственной власти и непосредственно статус Совета Безопасности Российской Федерации. Одной из основных целей международного сотрудничества Российской Федерации в области обеспечения безопасности является защита суверенитета и территориальной целостности государства (ч. 2 ст. 7).

Территорией государства признается и водное пространство, в частности, территориальное море. В соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» иностранное судно, военный корабль или другое судно может считаться нарушающим мир, если будет угрожать силой или ее применять против суверенитета, территориальной целостности или независимости Российской Федерации.

При применении иностранным военным кораблем оружия против Российской Федерации, ее кораблей, судов, летательных аппаратов или граждан Российской Федерации ответные меры для отражения нападения осуществляются в соответствии с Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» и Уставом ООН, в порядке права на вооруженную защиту.

Территорией государства признается и воздушное пространство. Воздушными границами государственной территории являются боковые и высотные пределы ее воздушного пространства. Боковой границей воздушного пространства является вертикальная плоскость, проходящая по сухопутной и водной линии государственной границы, и поскольку воздушная граница всегда следует этим линиям, то никаких особых соглашений по боковым воздушным границам не заключается. Российская Федерация, принимая меры по обеспечению территориальной целостности, охраняет Государственную границу Российской Федерации в воздушном пространстве включая применение оружия и боевой техники<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 1994 г. № 977 «О порядке

Высотные пределы воздушной территории государства из практики определены на высоте 100—110 км от уровня океана. Право так и не закрепило высотные пределы государственной территории. На 18 сессии юридического подкомитета 2 апреля 1979 г. СССР был официально внесен рабочий документ под названием «Подход к решению проблемы воздушного и космического пространства»<sup>2</sup>.

В целом, в состав территории государства, на которую распространяется его суверенитет, входят все сухопутные, водные и воздушные пространства, недра, находящиеся в пределах его государственной границы<sup>3</sup>. Полномочия Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов в сфере защиты государственной границы определены Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации».

По нашему мнению, в интересах обеспечения территориальной целостности Российской Федерации необходимо принятие отдельных нормативных правовых актов. Считаем своевременным утверждение президентом Российской Федерации отдельного доктринального акта — Стратегии обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. Помимо указанной стратегии целесообразно принятие федерального закона об обеспечении территориальной целостности.

В Стратегии необходимо отразить понимание общепризнанных принципов и норм международного права, особенности внешней политики государств и принятия решений международными институтами относительно территории государства. В документе необходимо определить классификацию угроз территориальной целостности России, основы и направления деятельности

применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве».

<sup>2</sup> Документ ООН. А/АС. 105/С. 2/L121. См.: Васильевская Э. Г. О высотном разграничении воздушного и космического пространства // Советское государство и право. 1979. № 11. С. 103.

<sup>3</sup> Курс международного права : в 7 т. М. : Наука, 1990. Т. 3. С. 9.

органов государственной власти, должностных лиц, общественных организаций, граждан по обеспечению территориальной целостности государства.

Положения стратегии и закона создадут правовую основу для разработки соответствующих концепций в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах в области обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. В концепции целесообразно определить основные понятия, порядок деятельности Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, упорядочить взаимодействие в интересах обеспечения территориальной целостности Российской Федерации. Скоординированная деятельность Вооруженных Сил и органов безопасности позволит своевременно реагировать на угрозы территориальной целостности Российской Федерации.

Важнейшим направлением обеспечения территориальной целостности Российской Федерации является международное сотрудничество.

Для обеспечения международной безопасности и территориальной целостности государств создается система коллективной безопасности, которая может быть всеобщей (универсальной) или региональной.

Всеобщая (универсальная) система коллективной безопасности основана принципах и нормах, закрепленных Уставе ООН, которая предусматривает: меры по запрещению применения силы или угрозы силой в международных отношениях (п. 4 ст. 2); меры мирного разрешения споров (гл. 6); меры разоружения (ст. 11, 26, 47); меры по использованию региональных организаций (гл. 8); принудительные меры без использования вооруженных сил (ст. 41); принудительные меры с использованием вооруженных сил (ст. 42) и др.

Создание надежной системы коллективной безопасности позволит установить гарантии территориальной целостности участвующих государств. Также в настоящий период актуально заключение дополнительных соглашений о совместных мероприятиях в отражении агрессии государств-участников, что соответствует ст. 51 Устава ООН.

Договор о коллективной безопасности должен способствовать обеспечению военной безопасности Российской Федерации и другим государствам-участникам, что одновременно позволит создать им гарантии обеспечения территориальной целостности.

Резюмируя, необходимо отметить, что территория Российской Федерации является одним из признаков государства, на которую распространяется ее суверенитет. Территория Российской Федерации включает в себя сухопутное, воздушное, водное пространства, которые подлежат защите и охране Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами, что закрепляется Военной доктриной государства.

Военно-правовая наука призвана проводить комплексную оценку видоизменяющихся угроз территориальной целостности Российской Федерации и разработать меры, модель военно-правового обеспечения территориальной целостности.

Система законодательства Российской Федерации нуждается в специальной стратегии и законе обеспечения территориальной целостности. Указанные правовые акты создадут основу для утверждения концепций обеспечения территориальной целостности Российской Федерации в заинтересованных федеральных органах исполнительной власти, что позволит упорядочить деятельность по взаимодействию воинских подразделений, прогнозированию и нейтрализации угроз территориальной целостности.

#### Библиография

1. Биккинин, И. А. Уголовно-правовые и криминологические проблемы обеспечения единства и целостности Российского государства : дис. ... д-ра юрид. наук / И. А. Биккинин. [Текст] — Уфа, 2004.
2. Василевская, Э. Г. О высотном разграничении воздушного и космического пространства [Текст] / Э. Г. Василевская // Советское государство и право. — 1979. — № 11.
3. Дьяков, С. В. Государственные преступления (против основ конституционного строя и безопасности государства) и государственная преступность: монография / С. В. Дьяков. [Текст] — М., 1999.
4. Золотарев, В. А. Военная безопасность Отечества (историко-правовое исследование) / В. А. Золотарев. — 2-е изд. [Текст] — М. : КАНОН-пресс — Кучково поле, 1998.

5. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. [Текст] — М. : Эксмо, 2010.

6. Курс международного права : в 7 т. [Текст] — М. : Наука, 1990.

---

## The state territory in the military doctrine of the Russian Federation

© Skulakov R. M.,  
candidate of sciences (law), associate professor,  
scientific consultant Non-departmental Research Institute for  
Security and Investigation Studies (VNII IBiS), Moscow.

**Abstract:** in article the territory as one of the main signs of the state which needs to protection by military, legal, political, diplomatic and other measures for ensuring sovereignty and territorial integrity of the Russian Federation that finds the reflection in its military doctrine is considered.

**Keywords:** military doctrine, state territory, armed forces, territorial integrity, inviolability, sovereignty.

### Bibliography

1. Bikinin, I. A. Criminal and legal and criminological problems of ensuring unity and integrity of the Russian state [Text]: yew. ... Dr.s jurid. sciences. A. Bikinin. — Ufa, 2004.
  2. Vasilevskaya, E. G. O high-rise differentiation air and space [Text] / E. G. Vasilevskaya // Soviet state and right. — 1979. — № 11.
  3. Clerks, S. V. High treasons (against bases of the constitutional system and safety of the state) and the state crime [Text]: monograph / S. V. Dyakov. — M., 1999.
  4. Zolotarev, V. A. Military safety of the Fatherland (historical and legal research) / V. A. Zolotarev. — 2nd prod. [Text] — M. : The CANON press — Kuchkovo the field, 1998.
  5. The comment to the Constitution of the Russian Federation [Text] / by ed. V. D. Zorkin, L.V. Lazarev. — M. : Eksmo, 2010.
  6. Course of international law: in 7 t. [Text] — M. : Science, 1990.
-

## Совершенствование правового регулирования использования БПЛА в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

© **Беляев Н. Н.**,

кандидат юридических наук, преподаватель  
Академии ФСО России

**Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы правового регулирования использования беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) с целью обеспечения национальной безопасности. Имея особенности по ограничению в использовании БПЛА, автором предложен вариант реализации особого правового режима использования воздушного пространства в направлении предупреждения потенциальных угроз безопасности.

**Ключевые слова:** правовой режим, правовое регулирование, беспилотные летательные аппараты, национальная безопасность.

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

Стремительное развитие микроэлектроники, техники и технологий, привело к созданию новой элементной базы. В процессе совершенствования были созданы беспилотные летательные аппараты (БПЛА), способные выполнять отдельные задачи в области обеспечения безопасности государства на равных с летательными аппаратами под непосредственным руководством экипажа на борту. В основе создания БПЛА лежат новые технологии в авиастроении, навигации и электронно-вычислительной технике, которые позволили, используя особо прочные и легкие конструктивные материалы, создавать экономичные двигатели и агрегаты, миниатюрное бортовое и навигационное оборудование, системы фото-видео фиксации и др.

Отсутствие экипажа у БПЛА повышает полезную нагрузку с увеличением длительности полета и предоставляет возможность для их использования в особо опасных условиях, при повышенных нагрузках, с обеспечением безопасности обслуживающего персонала.

По словам В. В. Карякина, «применение беспилотников меняет методы ведения современной войны. Их появление стирает грань между боевыми операциями и разведкой, между территорией врага и союзника, между антитеррором и терроризмом»<sup>1</sup>.

В последнее время удешевление создания БПЛА сделало их приобретение и использование возможным не только для государственных и коммерческих структур, но и для физических лиц.

БПЛА все более широко применяются не только в военной, но и в гражданской сфере. Сельское хозяйство, где БПЛА проводят более качественную, по сравнению с применяемыми ранее самолетами, обработку площадей различными препаратами, обеспечение общественной безопасности на митингах, шествиях и иных массовых мероприятиях, обеспечение безопасности и охраны трубопроводов, линий электропередач, территорий и т.д.

Парадоксально, но правовое регулирование применения БПЛА в международном праве и современном отечественном законодательстве носит фрагментарный характер, при этом работа над устранением неопределенности в данной сфере приводит к появлению новых проблем, а не конкретных положительных решений.

Настоящая статья призвана способствовать снятию неопределенности в вопросах правового регулирования приобретения и использования БПЛА в России, как для нужд органов военного управления и обеспечения безопасности, так и в целях их применения в гражданских целях.

Согласно подп. 2.1 п. 1 ст. 8 Воздушного кодекса Российской Федерации (ВК РФ) обязательной сертификации подлежат беспилотные авиационные системы и (или) их

<sup>1</sup> Карякин В. В. Беспилотные летательные аппараты — новая реальность войны // Проблемы национальной стратегии. М., 2015. № 3. С. 130—131.

элементы, за исключением беспилотных авиационных систем и (или) их элементов, включающих в себя беспилотные гражданские воздушные суда, на которые сертификат летной годности выдается на основании сертификата типа или акта оценки конкретного воздушного судна на его соответствие требованиям к летной годности гражданских воздушных судов и требованиям в области охраны окружающей среды от воздействия деятельности в области авиации, а также беспилотных авиационных систем и (или) их элементов, включающих беспилотные гражданские воздушные суда с максимальной взлетной массой 30 килограммов и менее. Допуск к эксплуатации в соответствии с п. 1 ст. 36 ВК РФ сверхлегких пилотируемых гражданских воздушных судов с массой конструкции 115 кг и менее, а также беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой 30 кг и менее, допускаются без сертификата летной годности.

Вместе с тем разрешительные меры в данном направлении могут иметь и теневую сторону. Это касается возможности использования БПЛА в террористических целях. Управление ими может осуществляться анонимно и дистанционно, одиночно и в составе группы. А возможность снаряжения их боеприпасами с взрывчатыми или отравляющими веществами, для достижения желаемого эффекта, создает особую привлекательность в использовании у террористических групп, создавая при этом особые угрозы для обеспечения общественного порядка и безопасности государства.

Как справедливо отмечает В. В. Карякин, анализ показывает, что с точки зрения террористов БПЛА имеют следующие привлекательные особенности:

— возможность атаковать площадной объект для поражения большого количества людей с использованием химического или биологического оружия, а также путем распыления радиоактивных материалов;

— скрытность подготовки теракта и широкие возможности выбора места старта БПЛА;

— возможность достижения большой дальности и приемлемой точности ударов за

счет применения недорогих и доступных технических решений;

— низкая эффективность борьбы существующих систем ПВО с низколетящими, малоразмерными БПЛА;

— высокая экономическая эффективность применения БПЛА по сравнению с ракетами и пилотируемыми летательными аппаратами;

— возможность создания сильного психологического эффекта, панических настроений населения и давления на политиков<sup>1</sup>.

В Российском законодательстве наряду с разрешительными нормами ВК РФ в отношении лицензирования и регистрации БПЛА имеют место предписывающие нормы Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2010 г. № 138. В соответствии с п. 52 указанных правил использование воздушного пространства БПЛА в воздушном пространстве классов А, С и G осуществляется на основании плана полета воздушного судна и разрешении на использовании воздушного пространства.

Возникшая правовая коллизия, когда с одной стороны приобретение и использование БПЛА не требует дополнительного оформления документов, а с другой стороны их запуск сопряжен с опасностью для окружающих и невозможен без согласования плана полета и получения разрешения на использование воздушного пространства, широко обсуждается общественностью. В поддержку первых можно привести доводы детско-юношеского авиамодельного спорта и различных кружков, где без апробации результатов интеллектуальной деятельности невозможно их качественное развитие. С другой стороны, удешевление стоимости БПЛА и доступность их приобретения создают условия для их использования с угрозой для общественной и национальной безопасности государства. Поэтому найти «золотую середину» в вопросе правового регу-

<sup>1</sup> Карякин В. В. Беспилотные летательные аппараты — новая реальность войны // Проблемы национальной стратегии. М., 2015. № 3. С. 132.

лирования приобретения и использования БПЛА было бы крайне важно.

Использование БПЛА — деятельность, создающая повышенную угрозу для окружающих. Граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (п. 1 ст. 1079 ГК РФ) (использование транспортных средств, механизмов, атомной энергии, взрывчатых веществ и иной деятельностью) должны осознавать ответственность за последствия использования источников повышенной опасности. Поэтому БПЛА является источником повышенной опасности, таким же, как автомобиль и другие подобные технические результаты интеллектуальной деятельности человека. В российской юридической науке существует три основные точки зрения на определение источника повышенной опасности: опасная деятельность, опасные свойства объекта материального мира, и, наконец, источник повышенной опасности — это сам объект материального мира, вещь. В связи с этим правовое регулирование приобретения и использования БПЛА возможно было бы реализовать по аналогии с использованием источников повышенной опасности.

При этом представляется целесообразным предоставить право на приобретение и последующее использование БПЛА на территории Российской Федерации государственным военизированным организациям, юридическим лицам с особыми уставными задачами, физкультурно-спортивными организациям и (или) спортивным клубам, осуществляющим свою деятельность в соответствующем виде или видах спорта, связанных с использованием БПЛА (спортивные организации) в соответствии с их учредительными документами.

Для использования БПЛА в границах муниципалитетов необходимо выделить площадки по образцу автодромов. Они могут представлять собой площадки, имеющие установленное по периметру ограждение, препятствующее появлению и движению по территории посторонних лиц, за исключением лиц, непосредственно задействованных в организации занятий, или площадки, находящиеся на удалении от автомобиль-

ных дорог, государственных и муниципальных учреждений с целью обеспечения их безопасности.

Размещение и устройство площадок, ограждений и технических средств организации контроля и управления вблизи аэропортов должно обеспечивать возможность выполнения полетов, предусмотренных для соответствующей категории БПЛА с обеспечением необходимых требований по безопасности полетов для других участников воздушного движения, аэропортов и аэродромов.

В этих целях размещение в районе аэродрома площадок, созданных для свободного использования БПЛА, должно быть согласовано с оператором аэродрома гражданской авиации или организацией, осуществляющей эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации либо уполномоченной федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации. Свободное, несанкционированное, использование БПЛА в пределах аэродромов и ближе 300 м от их внешних границ должно быть запрещено.

При возникновении нештатных ситуаций (авиакатастрофы, угрозы террористических актов и др.) использование воздушного пространства беспилотным летательным аппаратом осуществляется посредством установления временного и местного режимов, а также кратковременных ограничений в интересах пользователей воздушного пространства, подразделений и ведомств, обеспечивающих безопасность полетов.

Относительно использования БПЛА вблизи административных зданий государственных органов исполнительной власти, воинских частей, режимных объектов и мест массового скопления граждан (митинги и шествия, народные гулянья, концерты и т.д.), правовое регулирование необходимо реализовать в пользу пользователей БПЛА, представляющих правоохранительные органы, государственные военизированные организации, а также юридических лиц с особыми уставными задачами. Целью правового регулирования является обеспечение безопасности граждан, защиты потенциальных

объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей<sup>1</sup>.

С этой целью необходимо предоставить возможность установления особого правового режима использования воздушного пространства вокруг приведенных выше объектов повышенного внимания и охраны. Указанный правовой режим необходим в целях пресечения и раскрытия преступлений террористической направленности, защиты жизненно важных интересов личности, общества, государства. Он может устанавливаться представителями федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности. Ограничение в правах граждан позволит не допустить несчастных случаев, в то же время повысит возможности органов исполнительной власти по обеспечению безопасности подобных мероприятий и объектов охраны. При организации особого правового режима использования воздушного пространства допустимо применение мер и ограничений в виде приостановления оказания услуг радиосвязи или ограничение использования сетей связи и средств связи, вблизи приведенных выше объектов повышенного внимания.

С целью предотвращения террористических актов и фактов несанкционированного проникновения, наблюдения, видео-фото фиксации государственных и режимных объектов, воинских частей и нарушения плана полетов аэропортов, предлагается использовать электронные средства подавления GPS сигнала, а также сигналов мобильной и радиосвязи управления БПЛА вблизи их внешних границ в пределах не менее 50—100 м.

Цель этих мероприятий — нейтрализация (захват) или уничтожение (вывод из строя) основных радиоэлектронных объектов системы управления БПЛА, возможных к несанкционированному использованию и

представляющих потенциальную угрозу для объектов охраны, приведенных выше.

Указанную задачу могли бы исполнить войска радиоэлектронной борьбы Минобороны России и ФСО России.

Войска радиоэлектронной борьбы (РЭБ) Вооруженных Сил Российской Федерации среди прочих задач организуют в Вооруженных Силах Российской Федерации противодействие техническим средствам разведки и радиоэлектронную защиту радиоэлектронных средств военного назначения.

Решение этой задачи войсками РЭБ достигается радиоэлектронным поражением технических средств разведки противника; защитой охраняемых сведений о подразделениях и их деятельности, охраняемых параметров военной техники и военных объектов; выявлением технических каналов утечки информации и их устранением.

ФСО России осуществляет в пределах своих полномочий регулирование использования и распределения радиочастотного спектра, выделение полос радиочастот и присвоение (назначение) радиочастот, контроль за излучениями радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств, международно-правовую защиту присвоенных (назначений) радиочастот. В то же время ФСО России организует и проводит охранные, режимные, технические и иные мероприятия, осуществляя в установленном порядке, в том числе, оборудование охраняемых объектов техническими средствами усиления охраны (п. 6, 35 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013).

При этом одной из задач ведомств является организация радиоэлектронной и иной совместимости, включающая согласованное распределение, назначение и использование рабочих частот, рациональное распределение и размещение радиоэлектронных средств и объектов.

Дополнительной мерой, призванной повысить уровень безопасности при использовании БПЛА, могла бы стать их обязательная регистрация в органах исполнительной

<sup>1</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685.

власти. Указанную процедуру можно реализовать путем уведомления уполномоченного органа в лице Управления по организации лицензионно-разрешительной работы МВД России или подразделения ФСБ России.

С целью выполнения всех перечисленных выше мер по обеспечению безопасности граждан, общества и государства автором предлагается внести ряд поправок в существующие нормативные правовые акты Российской Федерации:

— Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013, дополнить пунктом следующего содержания: «организует и осуществляет в установленном порядке технические мероприятия по оборудованию охраняемых объектов элементами радиоэлектронной и электромагнитной защищенности от угроз террористической

направленности и несанкционированного проникновения с использованием беспилотных летательных объектов»;

— Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополнить статьей следующего содержания: «Несанкционированное проникновение (нарушения) либо попытка проникновения на территорию (объект), в пределах которой (на котором) введен особый правовой режим использования воздушного пространства, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей».

#### Библиография

Карякин, В. В. Беспилотные летательные аппараты — новая реальность войны [Текст] / В. В. Карякин // Проблемы национальной стратегии. — 2015. — № 3.

---

## Improving the legal regulation of drones use in order to ensure national security of Russian Federation

© Belyaev N. N.,  
Ph.D., lecturer Academy FSP of Russia,  
belyaev\_n@pochta.ru

**Keywords:** in the article the questions of legal regulation of the use of unmanned aerial vehicles (UAVs or drones) to ensure the security of citizens, protection of potential objects of terrorist encroachments, including critical and (or) potentially dangerous objects of infrastructure and livelihoods, and also places of mass stay of people. Having features to limit the use of drones, the author proposed a variant of implementation of the special legal status of the airspace in the direction of warning of potential security threats.

**Key words:** the legal regime, legal regulation, unmanned aircraft, national security.

#### Bibliography

Karyakin, V. V. Unmanned aerial vehicles — the new reality of war [Text] / V. V. Karyakin // Problems of national strategy. — 2015. — № 3.

---

## Проблемы государственного и военного управления

### Эффективность совещаний в военных организациях

© Глухов Е. А.,

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

**Аннотация:** в статье анализируются вопросы необходимости и эффективности проведения множества совещаний с личным прибытием на них воинских должностных лиц. Делается вывод о бюрократизации военного управления в данном вопросе, вносятся предложения о совершенствовании управленческой деятельности.

**Ключевые слова:** совещания, коллективное обсуждение, эффективность труда, сверхурочная работа, бюрократизм, потери рабочего времени, руководство подчиненными, планирование деятельности.

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

Все сотрудники ушли на совещание. Обсуждался вопрос об обязательствах к празднику и о вызове Похоронного бюро соседнего района на соревнование. Сварливый человек предложил увеличить число смертей втрое, а число кремаций — в десять раз. Собрание встретило предложение бурными аплодисментами.

А. Зиновьев «Зияющие высоты».

Не открою секрета, сообщив, что совещания в армии проводятся часто и подолгу, в различных военных структурах и с различными категориями личного состава. Обязанность командира проводить совещания прямо предусмотрена в ст. 85 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации (УВС ВС РФ). Более того, в расположении каждого батальона должна быть специальная комната для проведения совещаний (ст. 169 УВС ВС РФ). Таким образом, повседневная жизнедеятельность типовой военной организацией строится с учетом того, что совещания — ее неотъемлемая часть.

Зачем они проводятся? В словаре термин «совещание» определяется как заседание или собрание, посвященное обсуждению каких-либо вопросов, обмен мнениями<sup>1</sup>. Совещания полезны с точки зрения коллективного решения каких-либо проблем, где участники совещания могут высказать различные мнения, на основе которых принимается итоговое обобщенное решение. Следовательно, смысл проведения совещания — это разрешение конкретного

вопроса (вопросов), поиск наиболее эффективного способа его (их) решения. А участники этого совещания — не посторонние для решения данного вопроса лица, а специалисты в рассматриваемой сфере либо исполнители будущей работы.

Совещание — это еще и реализация принципа коллегиальности в военном управлении. Руководитель в целях недопущения ошибок в управленческой деятельности выносит на обсуждение те вопросы, решение по которым целесообразно принять с учетом мнения подчиненных. Это делается, когда необходимо принять решение с учетом тех нюансов, которые известны подчиненным — узким специалистам, либо необходимо учесть мнение общественности. Одновременно совещание — это процесс разделения задач, мероприятий всей воинской части на составляющие по направлениям-службам-исполнителям. Этим разделением обеспечивается выполнение той задачи, что стоит перед командиром воинской части.

То есть само по себе проведение совещаний, где вырабатывается алгоритм решения поставленных задач, выполняет полезную функцию (если это не способ ухода от принятия решения лично руководителем и

<sup>1</sup> Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. Т. 4. М. : Советская энциклопедия, 1935—1940.

перекладывания ответственности на членов совещания).

Вместе с тем, военная сфера жизнедеятельности имеет свои особенности. Во-первых, она строго регламентирована нормативными актами, где расписаны до мелочей многие процессы: как проводится утренняя зарядка и отбой, проверка караула и т.п. Во-вторых, военные организации построены по иерархической системе, где строго выражены начальники и подчиненные. В-третьих, существующий в армии принцип единоначалия требует от каждого командира (начальника) самостоятельно принимать решения по вопросам своей компетенции. Поэтому с учетом военных особенностей функционирования военных организаций в армии гораздо меньше вопросов, которые необходимо выносить на публичное обсуждение.

Но сказанное не означает, что при этом военным служащим запрещается уточнить требования приказа старшего начальника, коллективно обсудить алгоритм его исполнения, определить этапы выполнения приказа и соисполнителей. В соответствии со ст. 34 УВС ВС РФ подчиненный обязан беспрекословно выполнять приказы начальника. Заметьте: «беспрекословно», без спора об обязательности его исполнения, а не без уточнения правильности его понимания. Нельзя отказаться от исполнения порученного приказа, нельзя «прекословить», но обсуждать приказ в плане поиска варианта его наилучшего исполнения подчиненный может. И в такого рода обсуждении приказа в первую очередь заинтересован тот, кто его отдает.

Однако это теория, это идеальная модель, то, как должно быть. На практике же в воинских организациях проводятся тысячи совещаний, которые организуются совсем по-другому принципу. На практике, в зависимости от настроения, стиля работы, поступающих от старших начальников задач и т.п. количество совещаний, где задействован офицер, может быть до пяти в день или занимать в некоторые дни практически все служебное время офицера.

Так, из личного опыта автора: во многих воинских частях по утрам командиры

собирают подчиненных для постановки им задач, затем могут быть проведены совещания по отдельным направлениям деятельности, заседания аттестационной комиссии, жилищной комиссии, офицерское собрание, после чего — подведение итогов работы и постановка новых задач.

По мнению автора, среднестатистический командир воинской части тратит на всевозможные только плановые совещания не менее 5 часов в неделю, его подчиненные — чуть меньше. Причем примерно половину этого времени офицеры тратят, присутствуя на совещании у старшего начальника, а остальное время — на совещании со своими подчиненными. Но есть еще и внезапные задачи, которые влекут внеплановые совещания и увеличение времени участия в них.

Пустая трата времени на совещаниях — беда не только Вооруженных Сил. Вот как описывают данную проблематику в следственных органах: «Если в отделе работает 10 сотрудников, а совещания проводятся еженедельно продолжительностью 1 час, то это равно отсутствию на работе одного следователя в течение трех месяцев. Поэтому, принимая решение о проведении того или иного совещания, руководитель должен быть уверен в том, что эффект от совещания перекроет потерю времени, на которое следователи отвлекаются от исполнения их прямых обязанностей»<sup>1</sup>.

В коммерческих организациях, нацеленных на получение прибыли, уже давно осознали проблему неэффективной траты времени специалистов и руководителей на массовых совещаниях, потому их количество стараются сократить, оптимизировать их организацию, привлекать минимальное необходимое число людей. В армии же, где не виден конечный результат труда в мирное время, где сверхурочное привлечение военнослужащего к исполнению обязанностей военной службы возможно без его согласия и редко когда дополнительно оплачивается, об эффективности и целесообразности проведения совещаний руководители

<sup>1</sup> Багмет А. М., Цветков Ю. А. Психологические аспекты управления временем в следственных органах // Юридическая психология. 2014. № 1.

мало задумываются. Поэтому совещания зачастую проводятся только потому, что они заранее запланированы в распорядке дня офицера.

Неэффективность совещаний в воинских частях и соединениях объясняется тем, что большинство вопросов, которые на них поднимаются, не требуют коллективного их обсуждения. Эти вопросы могут быть решены более качественно непосредственно на месте или в индивидуальном порядке, часть поднимаемых вопросов касаются только узкого круга лиц, а не всех присутствующих на совещании.

Большинство командиров устанавливают, что на ежедневных совещаниях присутствует следующий круг должностных лиц: их заместители, помощники, начальники служб и родов войск, начальники отделов и отделений, командиры структурных подразделений воинской части (т.н. список № 1). Эти офицеры приходят на совещание и выступают там, в большинстве своем, в качестве зрителей. Так, например, почти никогда на каждодневных совещаниях не спрашивается и не требуется вовсе мнение военного дирижера, метролога воинской части или военного психолога. Но вне зависимости от повода совещания, от рассматриваемых на нем вопросов указанные лица присутствовать должны; если их нет — должны присутствовать лица, их замещающие. В итоге, эти офицеры, бросив свою работу с подчиненными, с документами, с техникой обязаны по 2 — 3 часа сидеть в зале и смотреть, как командир кого-то воспитывает или строго спрашивает за упущения. А большую часть времени командир выступает лично, устраивает шоу, а масса высокооплачиваемых и занятых офицеров вынуждена изображать перед командиром благодарных зрителей. На таких совещаниях всему офицерскому составу могут рассказать о том, сколько тонн белья было постирано в прачечной воинской части и сколько тонн ГСМ израсходовано, какая рота заняла какое место по итогам текущего месяца по травматизму и т.д. Возможно, эта информация и полезна для кого-то, но вряд ли она полезна для всех присутствующих на совещании.

Как было указано выше, смысл совещания — это коллективное обсуждение вопросов. Но конструктивного диалога, обсуждения проблемы в армии вообще трудно добиться, тем более в разговоре начальника и подчиненного, особенно при посторонних. Виной тому единоначалие, субординация, преувеличенное чувство собственной значимости и защита авторитета начальника. Когда командиру не нравится мнение подчиненного, его позиция по какому-либо вопросу, командир просто применяет положения общевоинских уставов о воинской этике, делает замечания подчиненному по форме его одежды, не разрешает обратиться (возразить) или ругает за какие-либо не относящиеся к решению рассматриваемого вопроса (возможно и старые) упущения. Да и подчиненные не стараются перечить начальнику. Воинская корпоративная культура вкупе с возможностью жесткого наказания подчиненного за любой мелкий проступок воспитывает стиль поведения, при котором начальнику лучше не возражать и не перечить. Даже если возражение полезно для общего дела. Ведь возражение будет воспринято начальником как покушение на его авторитет, за что может последовать наказание «за пререкание и нарушение правил воинской вежливости».

Быть может такая организация совещаний и несет в себе воспитательное воздействие: отчитывание подчиненного, даже за мелкое нарушение в его подразделении, тоже может быть нацелено на повышение уровня воинской дисциплины. Но слишком уж нерационально при этом тратится время остальных участников совещания. В ряде случаев совещания отвлекают офицеров от выполнения своих должностных обязанностей, тех же задач, за невыполнение которых этого же участника совещания будут ругать уже на следующем совещании.

А между тем, только чтобы добраться до места проведения совещания у командира многие офицеры тратят целые часы из бюджета своего служебного времени (например, командиры отдельно расположенных воинских подразделений). В это время их подчиненные, в том числе и военнослужащие по призыву, которые наименее

заинтересованы в качественном труде, остаются без руководителей, убывших на всевозможные совещания. А дальше происходит как в известной русской поговорке «Кот из дома — мыши в пляс»: без присмотра офицеров, убывших на совещание, производительность труда военнослужащих по призыву тоже резко падает.

Зачем проводить всеармейские собрания офицеров, если заранее известно, что ни один из приглашенных внезапно и по собственной инициативе выступать не станет, руководителю собрания возражать не будет, а речи выступающих по плану заранее известны? Не дешевле ли просто разослать в воинские части речи выступающих и потребовать их изучения?

Многие военные руководители не чувствуют большой разницы между именно совещанием, подведением итогов и постановкой задач, хотя по смыслу и содержанию названные мероприятия должны различаться между собой. На одном и том же совещании часть времени командир спрашивает подчиненных о выполненных задачах, часть времени ставит новые задачи, часть времени может отвести на совместное обсуждение каких-либо вопросов. А учитывая военную специфику и акцент на тщательной уборке территории, ранее замеченных нарушениях выполнения строевых приемов личного состава и формы одежды, свежих нарушениях воинской дисциплины, некоторую часть времени командир тратит на их озвучивание и распекаание за это отдельных присутствующих. Остальные просто присутствуют.

Организация совещаний на низовом уровне (батальон-полк-бригада) также оставляет желать лучшего. Только на заранее запланированные совещания и подведения итогов готовятся планы выступлений и их тематика. На ежедневные же совещания такие документы и перечень обсуждаемых вопросов никто не готовит уже потому, что они проводятся слишком часто, а обсуждаются на них много срочных и внезапных задач. Соответственно, участвующим на совещании лицам перечень обсуждаемых вопросов не доводится, поэтому о качественном принятии каких-либо управленческих решений говорить не приходится.

Зачастую вечерние совещания (подведения итогов) заканчиваются много позже установленного регламентом служебного времени окончания рабочего дня. Что, впрочем, нисколько не страшит и не торопит командиров эти совещания быстрее закончить. После такого совещания у командира воинской части командиры структурных подразделений прибывают в расположение своих подразделений и проводят там уже свои совещания — постановку задач. В итоге создается ситуация, о которой русский народ сложил поговорку «Ночь работе не помеха».

Однако хочу напомнить, что в рабочей неделе для военнослужащего отводится всего 40 часов<sup>1</sup>, а время привлечения военнослужащего к исполнению обязанностей свыше этих 40 часов должно оплачиваться дополнительно<sup>2</sup>. Многие командиры это даже знают, но это никоим образом не сдерживает совещательную энергию командиров, потому что переработка, задержка на службе подчиненных не выливается в какие-либо дополнительные расходы именно для командира, т.к. оплату труда подчиненных производит не командир, а государство из своего бюджета. И изначально денежное довольствие военнослужащего не связано с каким-либо результатом его деятельности. Оно выплачивается за сам факт исполнения обязанностей, т.е. фактически за время пребывания на службе, а не за конкретный результат служебной деятельности, который тем более трудно объективно измерить.

Конечно, ввиду обязательности приказа любое совещание, даже за пределами служебного времени будет проведено, и пусть даже оно не повлечет дополнительных денежных трат, но оно обязательно повлечет перегрузки и усталость подчиненных, причем как физическую, так и психологическую. В результате они постараются в дальнейшем использовать служебное время просто для отдыха.

<sup>1</sup> Пункт 1 ст. 11 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и ч. 2 ст. 91 Трудового кодекса Российской Федерации.

<sup>2</sup> Пункт 1 и 3 ст. 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Удивляет и то, что такое обилие совещаний и потери человеко-часов происходит в условиях скрупулезного планирования всей жизнедеятельности воинской части и каждого командира (начальника). У каждого офицера имеется личный план на месяц (а у некоторых — еще и личные планы на квартал и год), который оформляется в письменной виде, утверждается старшим начальником, в этом плане прописаны мероприятия, которые необходимо выполнить должностному лицу<sup>1</sup>. Есть у каждого командира (начальника) и детально разработанные обязанности (должностные, общие обязанности командира, специальные и т.д.). В такой хорошо отлаженной системе не требуется переход на «ручное управление». В этих условиях совещания (ежедневную постановку задач) без каких-либо авралов вообще не требуется проводить, ведь всякий подчиненный, исходя из своих обязанностей и утвержденных личных планов, и так должен знать, что ему надлежит делать. Если же такие совещания более целесообразны с точки зрения оперативности управления, тогда следует признать, что лишним является скрупулезное составление и утверждение личных планов командиров (начальников).

В чем причина такого положения дел и неэффективности военного управления в части использования служебного времени военнослужащих?

Полагаю, что причина в бюрократизации системы военного управления и привычно-бюрократическом стиле работы многих должностных лиц.

Бюрократия доводит формализацию деятельности до абсурда, погружаясь в выполнение второстепенных правил и норм (т.е. ритуалами, а не реальными целями). Постоянная опора на правила, абстрактные требования уставов, формально разработанные руководства к действию, регламентирующие несущественные вопросы, приводит к тому, что все эти нормативы становятся основной задачей и результатом, вместо

того чтобы заставить эти нормативы работать на цели организации и повышать эффективность деятельности управленческой команды. Все это обуславливает отказ представителей бюрократии от творческого, самостоятельного мышления и даже от компетентности.

Сами командиры редко видят в совещаниях возможность помощи со стороны подчиненных в решении вопросов. В большинстве случаев совещание — это просто постановка внезапных задач, отчитывание провинившихся и выполнение привычного элемента служебной деятельности. И вообще такие мероприятия с трудом можно отнести к совещаниям, поскольку в них мало коллегиального начала и много единоначалия.

Но даже если расценивать совещания как сбор подчиненных для постановки им задач, то все равно обнаружим, что зачастую для участия в сем мероприятии вызываются лица, вовсе там ненужные. Логика командиров здесь простая: «так было всегда, подчиненные должны жить жизнью воинской части, на всякий случай нужны все».

Если обратиться к истории, то обнаружим, что руководство страны уже не раз безуспешно пыталось оптимизировать деятельность управленческого аппарата в части сокращения бессмысленных совещаний. Так, еще в июне 1925 г. Ф. Э. Дзержинский писал «Самым большим бедствием для нас в настоящее время является бесконечное обилие всяких заседаний, поглощающих бесконечно много времени без достаточных результатов, не окупающих ни в какой мере потерянных часов. Эти заседания столь сильно вошли в нашу практику, что необходимы огромные усилия всех ответственных работников, чтобы свести их до минимума. Для этого необходимо, чтобы каждый работник вел борьбу с этим злом и оказывал сопротивление, когда его вовлекают на заседания, на которых он мог бы и не участвовать без ущерба для дела<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Более подробно об этом см.: Глухов Е. А. Планы ради планов... или о содержании и объемах личного планирования // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 7.

<sup>2</sup> Письмо Председателя высшего совета народного хозяйства Ф. Э. Дзержинского руководящим работникам ВСНХ и ОГПУ от 3 июня 1926 г. «О совершенствовании системы управления» // РГАСПИ. Ф. 76. Оп. 2. Д. 257. Л. 46—48.

Может быть, — писал Дзержинский, — обязать ввести обычай на каждом заседании первым пунктом ставить вопрос: нужно ли это заседание и кто из присутствующих может и должен быть освобожден от участия в нем, нельзя ли было вопрос разрешить без заседания<sup>1</sup>.

Спустя полвека, власти в очередной раз пытались решить ту же проблему, о чем свидетельствует решение Президиума Совета Министров РСФСР от 24 октября 1986 г. (протокол № 39), где всем руководителям было предписано сократить до минимума штабы, комиссии, количество заседаний и совещаний, строго регламентировать время их проведения, число участников, вызовы работников с мест<sup>2</sup>.

В качестве положительного примера приведу тот факт, что за все годы Великой Отечественной Войны Ставка Верховного главнокомандующего, насчитывающая несколько десятков человек, в полном составе ни разу не собиралась<sup>3</sup>. Собирались по несколько человек и только те, которые действительно могли ответить по существу совещания и были компетентны.

Полагаю, что и в современных условиях пора восстановить данные правила.

Точечные меры по сокращению числа совещаний принимаются и сейчас, но их явно не достаточно. Так, п. 3.5. приказа МВД России от 15 ноября 2011 г. № 1150<sup>4</sup> руководителям органов управления приказано принять меры по сокращению количества проводимых совещаний, конференций, семинаров и других мероприятий, их продолжительности, а также численности лиц, командированных для участия в них.

Согласно п. 1.13 Директивы Главного

командующего внутренними войсками МВД России от 5 июня 2009 г. № Д-11 командирам воинских формирований следует:

— прекратить практику ежедневного проведения многочисленных совещаний;

— исключить необоснованные вызовы должностных лиц отдельно дислоцированных подразделений в воинские части, за исключением установленных дней доведения приказов, проведения сборов и занятий в системе командирской подготовки;

— срочные указания, распоряжения передавать по имеющимся средствам связи с соблюдением правил скрытого управления войсками.

В век интернет-технологий, мобильной связи, компьютерной техники, учитывая обязательность приказа для подчиненного, большинство вопросов, поднимаемых на совещаниях, можно решить, не выходя из кабинета лично начальнику. Не так давно в системе МВД России была создана система видеоконференцсвязи (СВКС). Главная задача СВКС — дать сотрудникам из разных подразделений возможность общаться друг с другом в режиме реального времени по электронным каналам, избежав таким образом затрат на служебные командировки. «Внедрение системы СВКС должно обеспечить снижение затрат на командировки и организацию совещаний сотрудников», — говорится в документах МВД. Технические возможности систем видеоконференцсвязи на сегодняшний день позволяют подключаться одновременно нескольким тысячам сотрудников. И дело даже не столько в экономии средств, сколько в экономии сил и времени сотрудников<sup>5</sup>.

Давно уже пора понять, что если приглашенный на совещание человек ни разу не выступил, не высказал свое мнение, значит, не имело смысла его вообще на это совещание приглашать. Если это именно совещание. Если же это мероприятие хотя и называется совещанием, но фактически является постановкой подчиненным задач, то и в этом случае на него должны приглашаться

<sup>1</sup> Дзержинский Ф. Э. Избранные произведения : в 2 т. М. 1977. Т. 2. С. 236.

<sup>2</sup> Письмо Минавтотранса РСФСР от 10 ноября 1986 г. № 159-пр «О мерах по сокращению документооборота».

<sup>3</sup> Василевский А. М. Дело всей жизни. М. 2014. С. 126.

<sup>4</sup> Приказ МВД России от 15 ноября 2011 г. № 1150 «Об организации служебных командировок сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации на территории Российской Федерации».

<sup>5</sup> Кочегаров П., Евстифеев Д. МВД потратит 100 млн. рублей для экономии на командировках // Известия. 2013. 12 сентября.

не огульно одна и та же группа подчиненных каждый день, а лишь те, которые действительно необходимы. Это работники, которых непосредственно касаются рассматриваемые вопросы, исполнители решений или сотрудники, располагающие специальными знаниями или имеющими опыт в решении аналогичных проблем. Недостаточно хорошо подготовленные и плохо проведенные совещания, созываемые по любому поводу, наносят большой вред, так как на них затрачивается дорогостоящее время, отрывая людей от основной работы.

Но изменить сложившуюся практику можно только сверху — по инициативе руководства федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрено прохождение военной службы, т.к. командиры на местах привыкли к этому стилю работы и он их вполне устраивает. Согласно законам бихевиоризма, попадая в коллектив, человек перенимает правила поведения, которые в этом коллективе приняты. Поэтому, если внутрикорпоративная культура такова, то и новые члены корпорации будут постепенно ее перенимать, а впоследствии — и насаждать. Сказанное очень даже относится к военным руководителям, которые, попадая в жесткие отношения единоначалия, просто вынуждены перенимать культуру и требования старшего начальника. Но при этом увеличивается опасность потери командиром главных целей своего воинского формирования, мышление стереотипами и шаблонами, потеря инициативы. Если ранее военный служащий часто и подолгу присутствовал на совещаниях у старшего начальника, то после того, как этот военный служащий сам станет командиром (начальником), он тоже будет проводить множество совещаний, в том числе и без всякой надобности<sup>1</sup>.

Учитывая изложенное, прихожу к выводу, что совещания сами по себе не являются чем-то плохим и в некоторых случаях помогают в принятии эффективных управ-

ленческих решений, но практика их созывать ежедневно и без всякого на то повода себя изжила. Совещания целесообразны, когда есть один конкретный понятный практический вопрос и точное понимание, что без собрания определенных людей решение этого вопроса невозможно.

В заключение хотелось бы привести слова незабвенного Сильвио Берлускони: «Я просто убрал стулья из зала заседаний, и продолжительность совещаний сократилась с трех часов до 20—30 минут»<sup>2</sup>.

#### Библиография

1. Багмет, А. М. Психологические аспекты управления временем в следственных органах [Текст] А. М. Багмет, Ю. А. Цветков // Юридическая психология. — 2014. — № 1.
2. Василевский, А. М. Дело всей жизни / А. М. Василевский. [Текст]. — М., 2014.
3. Глухов, Е. А. Бюрократия в военном управлении и некоторые предложения по предупреждению ее негативного влияния [Текст] / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 3.
4. Глухов, Е. А. Планы ради планов ... или о содержании и объемах личного планирования [Текст] / Е. А. Глухов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 7.
5. Дзержинский, Ф. Э. Избранные произведения : в 2 т. / Ф. Э. Дзержинский. [Текст]. — М., 1977. Т. 2.
6. Кочегаров П. МВД потратит 100 млн. рублей для экономии на командировках [Текст] / П. Кочегаров, Д. Евстифеев // Известия. — 2013. — 12 сент.

<sup>1</sup> Глухов Е. А. Бюрократия в военном управлении и некоторые предложения по предупреждению ее негативного влияния // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 3.

<sup>2</sup> URL: <http://www.newsru.com/world/06feb2003/wife.html>

---

## The effectiveness of meetings in military organizations

© **Glukhov E. A.**,  
a senior lecturer of St. Petersburg Military Institute  
troops Rosgvardii Russia, PhD in Law, Lieutenant  
Colonel of Justice

**Abstract:** the article analyzes the issues of the need and effectiveness of pro-reference sets of meetings with personnel arriving at their military officers. The conclusion of the military administration of bureaucracy in this matter, made the proposal by the improvement of administrative activity.

**Keywords:** meeting, brainstorming, the efficiency of labor, overtime work, bureaucracy, loss of working time, management-subordinate nennymi planning activities.

### Bibliography

1. Bagmet, A. M. Psychological aspects of time management in the investigative agencies [Text] A. M. Bagmet, A. Yu. Tsvetkov // *Legal psychology*. — 2014. — № 1.
  2. Vasilevsky, A. M. the Business of life / by A. M. Vasilevsky. [Text]. — M., 2014.
  3. Glukhov, E. A. Bureaucracy from the military administration and some suggestions for the prevention of its negative influence [Text] / E. A. Glukhov // *Law in the Armed Forces — military legal review*. — 2015. — № 3.
  4. Glukhov, E. A. Plans for the plans ... or on the content and volume of personal planning [Text] / E. A. Glukhov. // *The right in Armed Forces — military legal review*. — 2015. — № 7.
  5. Dzerzhinsky, F. E. Selected works : in 2 volumes / by F. E. Dzerzhinsky. [Text]. — M., 1977. — Vol. 2.
  6. Stoker P. MVD will spend 100 million rubles to save on trips [Text] / P. Stoker, D. Evstifeev // *News*. — 2013. — September 12.
-

## Ведомственное нормотворчество в Минобороны России: сущность и содержание

© **Корякин В. М.**,

доктор юридических наук, доцент, профессор  
кафедры военной администрации, административного  
и финансового права Военного университета

© **Рыбакова М. А.**,

соискатель кафедры военной администрации,  
административного и финансового права Военного  
университета

**Аннотация:** в статье раскрываются роль, значение, сущность и содержание ведомственного нормотворчества в Минобороны России. Приводится классификация актов органов военного управления, дана их характеристика, сформулированы предложения по совершенствованию ведомственного нормотворчества в Министерстве обороны.

**Ключевые слова:** военное управление; нормотворчество; акты органов военного управления.

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

Нормотворчество является одним из важнейших направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, включая Минобороны России. Издание ведомственных нормативных актов выступает в качестве одной из форм исполнительно-распорядительной деятельности указанных органов. Именно через издание таких актов соответствующий государственный орган реализует предоставленные ему полномочия, исполняет возложенные на него функции. Так, согласно Положению о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, основными задачами Минобороны России являются, в частности, нормативно-правовое регулирование в области обороны, а также нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти. Согласно подп. 1 п. 8 указанного Положения Минобороны России в целях реализации своих полномочий имеет право издавать нормативные правовые акты и иные документы по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Из анализа складывающейся практики юрисдикционной деятельности органов ис-

полнительной власти следует обоснованный вывод о неуклонном возрастании роли ведомственного нормотворчества, поскольку, как обоснованно утверждается в научной литературе, с его помощью уточняется механизм реализации законов, обеспечивается их качественное исполнение. Ведомственное правовое регулирование выполняет в связи с этим важную задачу: освобождает акты высших органов государственной власти от технологических деталей<sup>1</sup>.

В юридической науке сложился в целом единый подход к определению понятия ведомственного нормотворчества, хотя и с некоторыми вариациями, например:

а) В. О. Елеонским сформулировано следующее определение: «Ведомственное нормотворчество в структуре правового государства или правовое ведомственное нормотворчество (внутриведомственное нормотворчество) есть предусмотренная и регулируемая Конституцией и законами система юридических отношений организации создания внутриведомственных актов нормативного характера, имеющих своим предметом проект данного акта, а объектом — упорядочение внутриведомственных от-

<sup>1</sup> Арзамасов Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 245.

ношений в целях надлежащего применения правовых законов, как во внутриведомственных отношениях, так и в отношениях, в которых ведомство вступает во вне в лице своих органов либо отдельных ведомственных представителей — должностных лиц с различным качеством внешнего юридического статуса»<sup>1</sup>;

б) более краткое определение рассматриваемого понятия дает Н. Н. Червяков (применительно к МВД России): «Нормотворчество органов внутренних дел — это деятельность, осуществляемая должностными лицами МВД России на делегированной и компетенционной основе в пределах установленных полномочий, по созданию, изменению или отмене нормативных актов органов внутренних дел»<sup>2</sup>;

в) по мнению В. Г. Арзамасова, ведомственное правотворчество — это объективно обусловленная процессом формирования права форма реализации функций государства органами исполнительной власти, выступающая в качестве организационно установленного типа юридической деятельности компетентных лиц министерств и ведомств, осуществляемая на законодательно регламентированной либо делегированной основе, содержанием которой является разработка норм права, в целях принятия, а также изменения и отмены министрами и другими руководителями нормативных документов, направленных на организационное обеспечение действия нормативных актов высших органов государственной власти<sup>3</sup>;

г) весьма ценным является определение данного вида деятельности, сформулированное А. И. Емельяновой применительно к сфере общественных отношений, регулируемых военным правом. Под нормотворческой деятельностью органов военного управления указанный автор предлагает понимать деятельность командиров (начальников), наде-

ленных необходимыми властными полномочиями по осуществлению исполнительно-распорядительных (управленческих) функций в Вооруженных Силах, направленную на создание, изменение или отмену правовых норм, регулирующих повседневную жизнедеятельность Вооруженных Сил и обеспечивающих выполнение поставленных перед ними задач в области обороны и военной безопасности государства<sup>4</sup>.

Данным автором выявлены следующие характерные признаки нормотворческой деятельности органов военного управления:

— нормотворческая деятельность органов военного управления — начальный элемент механизма правового регулирования;

— нормотворческая деятельность органов военного управления осуществляется субъектами нормотворчества — специально уполномоченными должностными лицами органов военного управления;

— нормотворческая деятельность органов военного управления осуществляется в соответствии и в пределах нормотворческой компетенции того или иного органа военного управления (воинского должностного лица);

— структура и содержание нормотворческой деятельности органов военного управления по сравнению с иными видами нормотворческого процесса, несмотря на схожесть определенных стадий, имеют свои особенности;

— цель нормотворческой деятельности органов военного управления заключается в упорядочении общественных отношений в области обороны и обеспечении военной безопасности государства;

— результатом нормотворческой деятельности органов военного управления является нормативный правовой акт<sup>5</sup>.

В теории военного управления и военной администрации такие нормативные ак-

<sup>1</sup> Елеонский В. О. Нормотворчество в органах внутренних дел (Теоретические основы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 16.

<sup>2</sup> Червяков П. Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества: на материалах МВД России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : Моск. акад. МВД России, 2000. С. 15.

<sup>3</sup> Арзамасов Ю. Г. Указ. соч. М., 2005. С. 23.

<sup>4</sup> Емельянова А. И. Нормотворческая деятельность органов военного управления и пути ее совершенствования в интересах предупреждения коррупции на современном этапе строительства Вооруженных Сил Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М. : ВУ, 2011. С. 11.

<sup>5</sup> Там же. С. 11—12.

ты получили название «акты органов военного управления». Под актом военного управления понимается «... выраженное на основе и во исполнение закона в пределах компетенции органа военного управления государственно-властное предписание (распоряжение, повеление, установление), направленное на регулирование отношений в процессе организации военного управления, жизни, быта и деятельности войск. Это официальный документ, имеющий юридическую силу, издаваемый в установленной для органа военного управления форме, который содержит общенормативные (нормативные правовые акты) или индивидуально определенные предписания (акты применения права)»<sup>1</sup>.

Сущность актов военного управления состоит в том, что путем их издания воля (решение) органа военного управления (воинского должностного лица) получает юридическое оформление, становится общеобязательной. Акты военного управления служат правовым средством управления войсками, организации их боевой подготовки, регулирования многообразных отношений, возникающих в процессе строительства Вооруженных Сил, их повседневной жизнедеятельности. Предписания, содержащиеся в актах военного управления, юридически обязывают или управомочивают лиц, на которых эти акты распространяются, совершать определенные действия либо воздерживаться от их совершения.

Акты органов военного управления являются результатом ведомственного нормотворчества. Их значение в жизни и деятельности военной организации государства состоит в том, что они:

1) конкретизируют и развивают принципы и нормы Конституции Российской Федерации и федеральных законов по вопросам организации обороны страны и обеспечения военной безопасности государства, детально регулируют в соответствии с ними воинский правопорядок;

2) служат правовой формой осуществления властных полномочий органов воен-

ного управления (воинских должностных лиц), являются средством обеспечения твердого управления войсками и поддержания в них правопорядка и воинской дисциплины;

3) устанавливают в соответствии с законами права и обязанности военнослужащих, вытекающие из условий военной службы;

4) юридически закрепляют требования военной науки.

Функция издания органами военного управления и воинскими должностными лицами актов военного управления реализуется в двух основных формах:

а) путем конкретизации актов, обладающих большей юридической силой, чем акты нижестоящих органов военного управления и воинских должностных лиц. Конкретизация используется разработчиками актов военного управления, когда конкретное решение вопроса тем или иным органом военного управления осуществляется на основе отсылочных норм, содержащихся в актах более высокой юридической силы;

б) путем детализации, которая осуществляется в тех случаях, когда вышестоящий орган государственного или военного управления при подготовке правовых актов предполагает их дальнейшее развитие, когда нижестоящие органы военного управления и воинские должностные лица, исходя из своей нормотворческой компетенции, устанавливают порядок осуществления «первичных» норм.

Многолетняя практика ведомственного нормотворчества Минобороны России выработала большое разнообразие актов военного управления, которые можно классифицировать по разным основаниям, основными из которых являются:

1) по форме издания:

— *приказ* — основной вид актов военного управления, представляющий собой обязательное для исполнения письменное повеление органа военного управления, воинского должностного лица<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Корякин В. М. Военная администрация : учебник. М. : За права военнослужащих, 2015. С. 57.

<sup>2</sup> Приказами и директивами могут утверждаться другие акты военного управления — уставы, инструкции, положения, руководства, наставления и др.

— *директива* — оперативный (боевой) или служебный документ по управлению войсками (силами);

— *приказание* — акт, издаваемый начальником штаба от имени командира воинской части, в котором до подчиненных доводятся задачи по отдельным вопросам;

— *указание* — распорядительный акт военного управления, издаваемый преимущественно по вопросам информационно-методического характера, а также по вопросам, связанным с организацией исполнения приказов (директив) и других актов вышестоящих органов;

— *постановление* — правовой акт, содержащий решение коллегиального органа или должностного лица (например, постановление Военного совета, постановление о возбуждении уголовного дела и др.);

— *предписание* — письменное распоряжение, составленное по определенной форме, в котором командир (начальник) указывает подчиненному военнослужащему, где, что и к какому сроку тот должен выполнить (например, предписание на проведение проверки, предписание об убытии к новому месту прохождения военной службы и др.). Предписание удостоверяет, что данное лицо уполномочено и обязано выполнить действия, указанные в нем;

2) по юридическим свойствам акты военного управления делятся на:

— *нормативные* — акты военного управления, содержащие правила поведения общего характера, рассчитанные на неопределенный круг лиц и многократное применение;

— *индивидуальные* — акты военного управления, предназначенные на основе и во исполнение нормативных правовых актов регулировать конкретные вопросы, которые распространяются на конкретное лицо или определенную группу лиц (например, о присвоении военнослужащему воинского звания, о назначении на воинскую должность, об увольнении с военной службы, о назначении в суточный наряд и т.п.);

3) по издающим органам акты военного управления классифицируются в соответствии с системой органов военного управления. Данной классификацией определяет-

ся юридическая сила актов военного управления: чем выше находится соответствующий орган в общей системе органов военного управления, тем выше юридическая сила изданного им акта военного управления (акты Министра обороны Российской Федерации; акты Генерального штаба Вооруженных Сил; акты главнокомандующих видами Вооруженных Сил; акты командующих войсками военных округов, флотами; акты командиров соединений; акты командиров воинских частей и т.д.);

4) по правообязанным субъектам акты военного управления подразделяются на следующие группы:

— акты, обращенные к органам военного управления и воинским должностным лицам;

— акты, обращенные к конкретным военнослужащим и воинским должностным лицам;

— акты, обращенные к гражданам, находящимся в запасе или призывникам;

— акты, обращенные к лицам гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации;

5) по характеру регулируемых вопросов акты военного управления могут быть разделены на:

— акты управления боевыми действиями войск;

— акты управления боевой подготовкой войск;

— акты по вопросам материально-технического обеспечения войск;

— акты по вопросам социальной защиты и социального обеспечения военнослужащих;

— акты по вопросам укрепления законности, правопорядка, воинской дисциплины;

— акты по другим сферам жизнедеятельности войск (сил).

Рассмотрим более подробно основные формы актов военного управления.

Центральное место в системе актов военного управления занимает *приказ*, который представляет собой распоряжение командира (начальника), обращенное к подчиненным и требующее обязательного выполнения определенных действий, соблюдения

тех или иных правил или устанавливающее какой-либо порядок, положение. Приказ может быть отдан письменно, устно или по техническим каналам связи. Письменный приказ является основным распорядительным служебным документом (правовым актом) военного управления.

Приказ как акт военного управления может осуществлять регулирование общественных отношений в военной организации государства как непосредственно, т.е. правила поведения субъектов воинских правоотношений могут содержаться в его т.н. «приказной» части, так и опосредованно, т.е. посредством утверждаемых данным приказом других актов военного управления — положений, наставлений инструкций, руководств, уставов и т.д.

*Директива* как разновидность актов военного управления близка к приказу, однако отличается от него меньшей юридической силой, большей оперативностью доведения до исполнителей, касается более узкого круга регулируемых общественных отношений и меньшего круга лиц и, как правило, рассчитана на ограниченный срок действия. Словари определяют директиву (франц. *directive*, от лат. *dirigere* — направление) как «руководящие указания высшего органа органам подчиненным»<sup>1</sup>; оперативный (боевой) или служебный документ по управлению войсками (силами), содержащий руководящие указания по подготовке и ведению операций (боевых действий), обучению, штатной организации, снабжению и другим вопросам их жизнедеятельности<sup>2</sup>. Как правило, директива регулирует воинские правоотношения непосредственно, однако в отдельных случаях ими, как и приказами, могут утверждаться другие акты военного управления и служебные документы (планы, перечни, программы и т.п.).

К понятию «директива» близка такая не используемая ныне форма актов военного управления, как «*диспозиция*», под которой понималось «письменное приказание воена-

чальника, в котором излагались распоряжения для движения или боя. Отличительными чертами всякой диспозиции должны быть ясность, точность, краткость, без ущерба полноте, чтобы план старшего начальника, как в целом, так и в частностях, мог быть обнят каждым из исполнителей»<sup>3</sup>. Диспозиции отдавались только на один день, заключали в себе категорическое приказание на один определенный случай и требовали безусловного исполнения во всем, касающемся поставленной свыше цели.

*Устав* — это свод правил, положений, устанавливающих организацию, устройство, порядок деятельности чего-нибудь<sup>4</sup>. Соответственно, воинский устав представляет собой нормативно-правовой свод правил поведения и деятельности военнослужащих, установленный на длительное время и регулирующий определенную сторону жизни, быта, подготовки и боевого применения Вооруженных Сил или отдельных их составных частей (видов и родов войск Вооруженных Сил). Воинские уставы — это внутренне согласованная, проверенная жизнью, постоянно обогащаемая практикой и опытом военного строительства система правовых и моральных норм поведения и деятельности военнослужащих. Общевоинские уставы утверждаются Указом Президента Российской Федерации, другие уставы — соответствующими приказами Министра обороны Российской Федерации.

Разновидностью воинского устава является *боевой устав*, под которым понимается официальный руководящий документ, определяющий основы боевых действий соединений, частей и подразделений вида Вооруженных Сил, рода войск, цели, задачи, принципы их боевого применения и основные положения по подготовке и ведению боя, а также по его всестороннему обеспечению и управлению войсками (силами). Боевые уставы разрабатываются на основе положений военной доктрины государства, военной науки, боевого опыта, опыта бое-

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 143.

<sup>2</sup> Военная энциклопедия : в 8 т. / Т. 3. М. : Воениздат, 1995. С. 79.

<sup>3</sup> Военное дело. Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона / ред.-сост. И. Е. Арясов. М. : Вече, 2006. С. 200.

<sup>4</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. М., 1986. С. 730.

вой подготовки соединений и воинских частей, их организационно-штатной структуры, уровня и перспектив оснащения оружием и военной техникой<sup>1</sup>.

Помимо собственно уставов к числу уставных документов относятся такие формы военно-правовых актов, как наставления и руководства.

*Наставление* по своему буквальному смыслу означает «поучающее указание, нравоучение; руководство, инструкция»<sup>2</sup>. Как разновидность актов военного управления наставление представляет собой официальный уставной документ, содержащий рекомендации и указания по вопросам подготовки, ведения и обеспечения боевых действий оперативных и оперативно-стратегических объединений, боевого применения подразделений, частей и соединений специальных войск и служб, а также по вопросам боевой подготовки. Для специальных войск наставления выпускаются вместо боевых уставов. По предназначению наставления могут быть: по боевому применению войск (сил), организации и ведению боевых действий, в том числе в особых условиях; по службе штабов; по видам обеспечения военных действий; по различным предметам (разделам) боевой подготовки; по устройству и эксплуатации оружия и военной техники и другим вопросам<sup>3</sup>. Примерами использования данной формы нормативных правовых актов можно назвать Наставление по физической подготовке в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. № 200; Наставление по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. № 717.

*Руководство* — это «то, чем следует руководствоваться в работе; учебное пособие по какому-нибудь предмету»<sup>4</sup>. Руковод-

ство представляет собой нормативный правовой уставной документ, содержащий указания и требования по вопросам ведения боевых действий, боевой подготовки, устройства и эксплуатации вооружения и военной техники, хранения военного и другого имущества, ведения служебной переписки и делопроизводства<sup>5</sup> (см., например, Руководство по комплектованию Вооруженных Сил Российской Федерации солдатами, матросами, сержантами и старшинами, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 16 января 2001 г. № 30; Руководство по войсковому (корабельному) хозяйству в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 3 июня 2014 г. № 333; Руководство по обеспечению безопасности военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 июля 2015 г. № 444).

*Положение* представляет собой правовой акт, регламентирующий правовой статус органов, учреждений, организаций, системы однородных органов<sup>6</sup>. Применительно к воинским правоотношениям положение представляет собой нормативный правовой акт, которым регулируется определенная область военно-служебных отношений либо устанавливается структура и правовое положение какого-либо органа военного управления (см., например, Положение о Главном управлении кадров Министерства обороны Российской Федерации, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 17 октября 2012 г. № 3250; Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей, и работниками, замещающими должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, и соблюдения работниками требований

<sup>1</sup> Военная энциклопедия : в 8 т. Т. 1. М. : Воениздат, 1997. С. 522.

<sup>2</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. С. 335.

<sup>3</sup> Военная энциклопедия : в 8 т. Т. 5. М. : Воениздат, 2001. С. 388.

<sup>4</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. С. 597.

<sup>5</sup> Военная энциклопедия : в 8 т. Т. 7. М. : Воениздат, 2003. С. 291.

<sup>6</sup> Российская юридическая энциклопедия / под ред. А. Я. Сухарев. М. : Инфра-М., 1999. С. 1289.

к служебному поведению, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 июня 2013 г. № 484; Положение о комиссии Министерства обороны Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих, работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, и урегулированию конфликта интересов, утвержденное Министра обороны Российской Федерации от 25 марта 2016 г. № 157).

*Инструкция* (лат. *instructio* — наставление, устройство) — служебный документ, регламентирующий организационно-технические, хозяйственные, финансовые и иные специальные стороны деятельности воинских частей и должностных лиц<sup>1</sup>. Инструкция представляет разновидность нормативного правового акта, издаваемого в порядке уточнения (разъяснения) реализации положений вышестоящего нормативного акта. Предметом регулирования инструкции выступают действия субъектов права, т.е. она устанавливает последовательность совершения лицом (физическим или юридическим) определенных действий по исполнению предписаний нормативного акта более высокой юридической силы (см. например, Инструкция о предоставлении военнослужащим-гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, жилых помещений по договору социального найма, утвержденная приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1080; Инструкция по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденная приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 августа 2014 г. № 555; Инструкция о порядке организации в Вооруженных Силах Российской Федерации работы по представлению интересов Президента Российской Федера-

ции, Правительства Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации в судах, утвержденная приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 января 2015 г. № 10).

*Правила* представляют собой постановление, предписание, устанавливающие порядок чего-нибудь<sup>2</sup>. Правила являются самостоятельным нормативным правовым актом, детально регулирующим порядок осуществления какой-либо операции, специальной деятельности. В этом смысле к правилам близок акт под названием инструкция, однако между ними имеются и различия. Правила описывают поведение субъектов права, их взаимодействие; инструкция же регулирует действия субъектов по поводу предметов материального мира (например, инструкция по заполнению, по выдаче и т.д.). Таким образом, правила — это нормативный правовой акт, устанавливающий порядок действий субъектов права, последовательность и содержание этих действий, устанавливающий специальные стороны деятельности, решение технических, процедурных вопросов (см., например, Правила ношения военной формы одежды и знаков различия военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, ведомственных знаков отличия и иных геральдических знаков и особой церемониальной парадной военной формы одежды военнослужащих почетного караула Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденные приказом Министра обороны Российской Федерации от 3 сентября 2011 г. № 1500; Правила предоставления субсидий из федерального бюджета федеральным бюджетным и автономным учреждениям, находящимся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, утвержденные приказом Министра обороны Российской Федерации от 24 июля 2014 г. № 513; Правила отбывания уголовных наказаний осужден-

<sup>1</sup> Военно-юридический энциклопедический словарь / под ред. А. В. Кудашкина, К. В. Фатеева. М. : За права военнослужащих, 2008. С. 172.

<sup>2</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. С. 498.

ными военнослужащими, утвержденные приказом Министра обороны Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 680.

*Порядок* является синонимом понятия «правило», поскольку при помощи правил (форма акта) закрепляется порядок (содержание акта). Словарь русского языка определяет понятие «порядок» как правила, по которым совершается что-нибудь; существующее устройство, режим чего-нибудь<sup>1</sup>. Однако, несмотря на схожесть указанных понятий достаточно часто в нормотворческой деятельности термин «порядок» используется в качестве самостоятельной формы правового акта (см., например, Порядок обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 2700; Порядок организации и проведения плановой замены военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 сентября 2014 г. № 696).

Наряду с перечисленными выше, в практике нормотворческой деятельности Минобороны России в сфере военно-административных отношений применяются и другие формы актов военного управления:

— *концепция* — документ, содержащий систему взглядов, замысел действий в какой-либо сфере действий (например, Концепция воспитания военнослужащих в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденная приказом Министра обороны Российской Федерации от 11 марта 2004 г. № 70);

— *перечень* — перечисление чего-либо по порядку, а также список с таким перечислением<sup>2</sup> (например, Перечень мероприятий, которые проводятся без ограничения общей продолжительности еженедельного служебного времени военнослужащих, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 10 ноября 1998 г. № 492);

— *основы* — документ, в котором излагаются исходные, главные положения чего-либо<sup>3</sup> (например, Основы организации воспитательной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденные приказом Министра обороны Российской Федерации от 28 февраля 2005 г. № 79);

— *программа* — содержание и план какой-либо деятельности, выполнения каких-либо работ<sup>4</sup> (например, Программа проведения эксперимента по взаимодействию подразделений Госавтоинспекции и военных комиссариатов при совершении регистрационных действий с принадлежащими гражданам Российской Федерации транспортными средствами, подлежащими учету в военных комиссариатах, утвержденная совместным приказом МВД России и Министра обороны Российской Федерации № 968/ 506 от 25 ноября 2005 г.);

— *регламент* — совокупность правил, определяющих порядок деятельности государственного органа, учреждения, организации<sup>5</sup> (например, Регламент Министерства обороны Российской Федерации, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 10 января 2015 г. № 1);

— *требования* — правила, условия, обязательные для выполнения<sup>6</sup> (например, Требования к состоянию здоровья отдельных категорий граждан, утвержденные приказом Министра обороны Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 770).

Следует отметить, что рассмотренное многообразие форм актов военного управления затрудняет пользование ими в повседневной деятельности, вносит ненужную путаницу в систему правового регулирования общественных отношений в сфере обороны и военной безопасности государства, а порой ставит в весьма затруднительное положение разработчиков проекта того или иного акта военного управления. Действительно, достаточно трудно провести разли-

<sup>3</sup> Там же. С. 396.

<sup>4</sup> Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров; изд. 4-е. М. : Советская энциклопедия, 1987. С. 1063.

<sup>5</sup> Там же. С. 1111.

<sup>6</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. С. 701.

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. С. 489.

<sup>2</sup> Там же. С. 441.

чие между, например, актом, именуемым «порядок» и актом под названием «правила»; тем более, как уже указывалось выше, даже словари русского языка рассматривают данные понятия как синонимы. То же самое можно сказать об актах под названиями «руководство» и «наставление», поскольку провести грань различия между ними очень непросто. А иногда встречаются и сочетания наименований разных актов: «Инструкция о порядке ...», «Положение о порядке...» (см., например: Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд, утвержденная совместным приказом МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, СК России от 27 сентября 2013 г. № 703/509/507/1820/42/535/398/776/68; Положение о порядке организации взаимодействия органов военного управления при заключении и исполнении контрактов (дополнений к ним) при приеме на обучение иностранных военных специалистов, утвержденное приказом Министерства обороны Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 2794).

Между тем, в п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, изложен исчерпывающий перечень видов нормативных правовых актов, которые могут издаваться федеральными органами исполнительной власти: 1) постановления; 2) приказы; 3) распоряжения; 4) правила; 5) инструкции; 5) положения. Здесь же содержится запрет на издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм.

В целях наведения порядка в данном вопросе представляется целесообразным в Минобороны России, иных федеральных органах исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, подготовить и издать нормативные правовые акты, своего рода «приказы о приказах», устанавливающие конкретные виды ведомственных нормативных правовых актов, используемых в нормотворческой деятельности указанных органов, с четким разграничением их функционального предназначения. Реализация данного предложения позволит в значительной степени упорядочить ведомственное нормотворчество в Минобороны России.

#### Библиография

1. Арзамасов, Ю. Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. Г. Арзамасов. [Текст] — М., 2004.
2. Елеонский, В. О. Нормотворчество в органах внутренних дел (Теоретические основы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. О. Елеонский. [Текст] — М., 1992.
3. Емельянова, А. И. Нормотворческая деятельность органов военного управления и пути ее совершенствования в интересах предупреждения коррупции на современном этапе строительства Вооруженных Сил Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] — М. : ВУ, 2011.
4. Корякин, В. М. Военная администрация : учебник / В. М. Корякин. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2015.
5. Червяков, П. Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества: на материалах МВД России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П. Н. Червяков. [Текст] — М. : Моск. акад. МВД России, 2000.

## Departmental norm-setting in the Ministry of defence: essence and content

© **Koryakin V. M.**,

doctor of legal Sciences, associate Professor, Professor  
of military administration, administrative and financial  
law Military University

© **Rybakov M. A.**,

applicant of the Department of military administration,  
administrative and financial law Military University

**Abstract:** the article reveals the role, value, nature and content of departmental rule-making in the Ministry of defence. The classification of acts of military authorities, given their characteristics, the proposals to improve departmental rulemaking in the Ministry of defence.

**Keywords:** military governance; norm-setting; the acts of the military authorities.

### Bibliography

1. Arzamasov Y. G. Departmental norm-setting process in the Russian Federation : dis. ... d-ra yurid. sciences / U. G. Arzamasov. [Text] — M., 2004.
  2. The mount of olives, V. O.-making in the organs of internal Affairs (Theoretical foundations) : abstract. dis. kand. the faculty of law. Sciences / O. V. of olives. [Text] — M., 1992.
  3. Emelyanov, A. I. Normative activities of military control bodies and ways of its improvement in the interests of the prevention of corruption at the present stage of development of the Armed Forces of the Russian Federation : dis. kand. the faculty of law. Sciences. [Text] — M. : WU, 2011.
  4. Koryakin, V. M. Military administration : textbook / V. M. Koryakin. [Text] — M. : For the rights of servicemen, 2015.
  5. Worms, P. N. Problems of improving departmental rulemaking: on materials of the MIA of Russia : Avtoref. dis. kand. the faculty of law. Sciences / P. N. Worms. [Text] — M. : Mosk. Acad. MVD Rossii, 2000.
-

## Проблемы регулирования государственно-церковных отношений в области обороны: вопросы совершенствования правовой работы (военно-правовое и научно-богословское исследование)

© Овчаров О. А.,

кандидат юридических наук, преподаватель Военного университета

**Аннотация:** в статье кратко рассмотрены и проанализированы проблемы совершенствования правовой работы в области обороны в свете конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства применительно к военному духовенству и предложены пути дальнейшего совершенствования правовой работы.

**Ключевые слова:** правовая работа, оборона, военное духовенство, единоначалие.

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

На практике перед командованием нередко встает вопрос о том, каким законодательством руководствоваться при организации взаимодействия с военным духовенством (со священниками и другими представителями религиозных объединений, назначенными на должности помощников командиров по работе с верующими военнослужащими) по вопросам, связанным с их профессиональной деятельностью, её надлежательной организацией и проведением в войсках. Ведь священник, осуществляя свою религиозную деятельность среди личного состава, удовлетворяя их права на свободу вероисповедание, осуществляя пастырскую работу, совершая богослужения, таинства и другие религиозные обряды, руководствуется внутренними установлениями соответствующей религиозной организации, церковным правом, а не Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, который не регулирует подобные вопросы. Как осуществлять руководство помощником по работе с верующими военнослужащими и контроль за его деятельностью, не зная этих руководящих документов, регламентирующих его специфическую деятельность?

Попробуем разобраться в этих вопросах по порядку.

Основопологающим документом, регламентирующим организацию и деятельность военных священнослужителей, назна-

чаемых на должности помощников командиров по работе с верующими военнослужащими, является Положение по организации работы с верующими военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденное Министром обороны Российской Федерации 24 января 2010 г., в п. 17 которого устанавливается, что должностные лица по работе с верующими военнослужащими выполняют свою работу на основании трудового договора, заключаемого в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Следовательно, отношения между руководителем военной организацией и священнослужителем, т.е. представителем религиозной организации, регламентируются этим трудовым договором и трудовым законодательством, прежде всего Трудовым кодексом Российской Федерации (ТК РФ), ст. 56 которого устанавливает, что трудовой договор — это соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную

плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию в интересах, под управлением и контролем работодателя, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя.

Анализ данного законодательного положения показывает, что заключение трудового договора ставит работника, в том числе и священнослужителя, и его деятельность под управление и контроль работодателя, т.е. командира воинской части, в штате которой священник трудится в качестве помощника командира по работе с верующими военнослужащими. Таким образом, указанный законодательный акт ставит военного священнослужителя в полное подчинение и под полный контроль командира, поскольку иного в этом законе не указано.

Аналогичный вывод можно получить при рассмотрении и других нормативных правовых актов. В частности, в силу ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» личный состав Вооружённых Сил включает военнослужащих и лиц гражданского персонала (федеральных государственных гражданских служащих и работников) Вооружённых Сил. А согласно ст. 93 УВС ВС РФ командир полка (корабля 1 ранга), являясь командиром основной тактической и административно-хозяйственной единицы Вооружённых Сил, содержащейся по установленному штату, в мирное и военное время отвечает за воспитание, воинскую дисциплину, морально-психологическое состояние личного состава. Он является прямым начальником всего личного состава полка (корабля). Следовательно, командир воинской части, является прямым начальником в том числе и такого работника воинской части, как священнослужитель.

Вместе с тем, священнослужитель осуществляет свои священнические полномочия в воинской части не как работник, получивший свои полномочия от командира части, а как представитель религиозной организации, как священник, получивший свои полномочия священнодействовать от священноначалия, от руководства этой религиозной организации, которую он и пред-

ставляет перед всем личным составом воинской части. Поэтому огромное значение при исполнении военным священнослужителем своих обязанностей имеет не только государственное законодательство, но и законодательство религиозное, церковное право, внутренние установления религиозной организации, наделяющие священнослужителя соответствующими полномочиями в религиозной области по реализации прав военнослужащих на свободу вероисповедания.

В этой связи рассмотрим внутренние установления Русской Православной Церкви, как Церкви подавляющего большинства населения страны, как самой большой религиозной организации, предоставившей священников в воинские части.

Важнейший памятник законодательства вселенской Церкви — Правила святых апостол устанавливают ряд правил, утверждающих в Церкви принцип единоначалия и имеющих то или иное отношение в том числе и к военному духовенству. В частности, правило 6 гласит, что епископ, или пресвитер, или диакон, да не приемлет на себя мирских попечений. А иначе да будет извержен от священного чина. Правило 31 устанавливает, что если какой пресвитер, презрев собственного епископа, отдельно собрания творить будет, и алтарь иной воздрузит, не обличив судом епископа ни в чем противном благочестию и правде: да будет извержен, как любоначальный. Ибо есть похититель власти. Правило 39 предписывает, что пресвитеры и диаконы без воли епископа ничего да не совершают. Ибо ему вверены люди Господни, и он воздаст ответ о душах их. Правило 81 указывает, что не подобает епископу, или пресвитеру вдаваться в народное управление, а следует неотлучно быть при делах церковных. И никто не должен этого делать под угрозой извержения. Ибо никто не может служить двум господам, по Господней заповеди (Мф 6, 24). А 83 правило прямо указывает, что епископ, или пресвитер, или диакон, в воинском деле упражняющийся и хотящий удержать оба, то есть римское начальство и священническую должность: да будет извержен из священного чина. Ибо кесарю кесарево, и Богу Богово (Мф 22, 21).

Таким образом, согласно Правилам Святых Апостол, священнослужители, в том числе и военные, вверены власти епископа и без его воли ничего не могут совершать, т.е. находятся в прямом подчинении своего священноначалия. На это указывает и Устав Русской Православной Церкви (принят Освященным Юбилейным Архиерейским Собором 2000 г.), п. I.6 которого устанавливает, что Русская Православная Церковь имеет иерархическую структуру управления. А п. I.9 Устава гласит, что должностные лица и сотрудники канонических подразделений, а также клирики и миряне не могут обращаться в органы государственной власти и в гражданский суд по вопросам, относящимся к внутрицерковной жизни, включая каноническое управление, церковное устройство, богослужебную и пастырскую деятельность.

Устав РПЦ не содержит прямых указаний насчёт военного духовенства, особенностей его организационного устройства, подчинения, деятельности военных священнослужителей и окормляемых ими военнослужащих, поэтому применительно к военному духовенству следует, очевидно, применять положения Устава о приходах (гл. XI), как низовом звене иерархической системы РПЦ, поскольку иного Устав не предусматривает. Устав указывает в п. XI.1, что приходом является община православных христиан, состоящая из клира (в том числе и военных священнослужителей) и мирян (в том числе военнослужащих, гражданского персонала), объединенных при храме (в том числе воинском), что приход является каноническим подразделением Русской Православной Церкви, находится под начальственным наблюдением своего епархиального архиерея и под руководством поставленного им священника-настоятеля. В п. XI.4 Устав предписывает, что приход в своей гражданско-правовой деятельности обязан соблюдать канонические правила, внутренние установления Русской Православной Церкви и законодательство страны нахождения. А в п. XI.6 Устав указывает, что приход в своей религиозной, административно-финансовой и хозяйственной деятельности подчинен и подотчетен епархи-

альному архиерею, а также исполняет решения Епархиального собрания и Епархиального совета и распоряжения епархиального архиерея. В силу п. XI.23 Устава избрание и назначение священно- и церковнослужителей принадлежит епархиальному архиерею. А согласно п. XI.25—26 Устава члены причта (в том числе и военные священники) могут быть перемещаемы и увольняемы от своих мест епархиальным архиереем по личному прошению, по церковному суду или по церковной целесообразности. А обязанности членов причта (в том числе и военных священников) определяются канонами и распоряжениями епархиального архиерея (а не Министра обороны Российской Федерации и не утверждёнными им в указанном Положении обязанностями военного священника).

Анализ приведённых различных правовых норм из внутренних установлений Русской Православной Церкви показывает, что организационное устройство этого религиозного объединения строится иерархично, на основе принципа единоначалия, согласно которому священнослужители (в том числе и военные) находятся в прямом подчинении священноначалию, чьи распоряжения и должны исполнять, а не командиру воинской части, под чьим управлением и контролем фактически оказываются, заключая трудовые договоры с командирами воинских частей. Таким образом, возникает явное противоречие между законодательством государственным и законодательством церковным в отношении военного духовенства, его подчинённости, управления деятельностью и подконтрольности этой деятельности (командованию или священноначалию). Это противоречие хорошо известно в истории военного духовенства. Нередко оно выливалось в серьёзные проблемы, заканчивающиеся печально для самих военных священников.

Так, например, анализируя во второй половине 19 в. отношения власти светской и духовной применительно к военному духовенству в дореволюционный период, Н. Невзоров указывает, что кроме зависимости от Св. Синода и главных священников духовенство военного ведомства, по своему

исключительному положению относительно порядка своих обязанностей и службы, находится в подчинении и власти главнокомандующих и др. воинских начальников. В России, в 18 в., нередко случалось, что военное начальство своею властью увольняло священника от должности будто бы «за шумством и слабым здравием». Св. Синод восставал против этих беспорядков и, обыкновенно, возвращал уволенного священника в полк — к его прежнему месту. Такое же самоуправство проявлялось и в суде над провинившимися священниками. В воинском уставе 1716 г. и во всех правительственных распоряжениях суд и наказание за преступления, совершённые лицами духовного звания и касающиеся обязанностей их службы, исключительно принадлежали ведению духовно-административных учреждений. Несмотря на это, полковое духовенство подвергалось иногда суду и расправе местных воинских начальств и становилось от злоупотреблений некоторых из них в печальное положение. В полковничьей инструкции 1766 г. было изображено: «главному в полку начальнику все чины от первого до последнего подчиняются». На основании этого, суровая воинская дисциплина прикладывалась, по общей мерке, и к военным священникам. В 18 в. военная коллегия и генерал-аншефы рассматривали немало жалоб полковых священников на самоуправство командиров. Так в 1764 г. священник вятского пехотного полка доносил князю Трубецкому на полковника Гинцера, от которого он «не точию неоднократно держан был под караулом, но, по приказанию поковничьему, публично через город Ревель воинскою командою связанный, тащен был». Св. Синод вынужден был не один раз посылать указы в военную коллегию с предписанием, «о потверждении командирам не штрафовать впредь полковых священников»<sup>1</sup>.

Таким образом, как видно из приведённых примеров и анализа ситуации, нечёткость формулировок в правовых документах

командира и их несоответствие богословским требованиям приводит к произволу и различным злоупотреблениям командиров, ставящих военное духовенство в трудную ситуацию, когда священники вынуждены выбирать между двух зол — нарушать богословские нормы или приказы командиров, т.е. нормы государственно-правовые, со всеми проистекающими от этого бедственными для них последствиями. Суть противоречия состоит в том, что военное духовенство находится на стыке двух иерархических систем (военной и церковной), строящихся на жёстком принципе единоначалия, не допускающем его двойного подчинения и разграничения служебных полномочий.

Указанное противоречие свидетельствует о наличии при воссоздании института военного духовенства серьёзной правовой проблемы, требующей своего решения. Данный вывод подтверждают и результаты проведённой 8 февраля 2012 г. (спустя два с половиной года после принятия Президентом Российской Федерации решения о введении военного духовенства) встречи Председателя Правительства Российской Федерации (в тот период) В. В. Путина с Патриархом Московским и всея Руси Кириллом и главами религиозных объединений России, на которой В. В. Путин сказал в частности: «И ещё один приоритет, чрезвычайно важный и традиционный, собственно говоря, для наших конфессий, прежде всего, конечно, для Русской Православной Церкви (ну и в сегодняшних условиях для всех традиционных конфессий), — это участие Церкви в жизни Вооружённых сил Российской Федерации. Традиция такого участия и служения уходит глубоко корнями в историю нашей Родины, является одним из мощных источников патриотизма. Церковь всегда была с народом, особенно в самые тяжёлые времена». И, подведя итог, В. В. Путин далее поставил задачу: «Считаю, что необходимо на должный уровень поставить развитие института военного духовенства. К решению этой задачи с равным вниманием должны подойти и религиозные организации, и само

<sup>1</sup> Невзоров Н. Исторический очерк управления духовенством военного ведомства в России. СПб., 1875. С. 72—74.

Министерство обороны»<sup>1</sup>.

Русская Православная Церковь с должным вниманием подошла к решению указанной задачи — издало важный правовой документ: Положение о военном духовенстве Русской Православной Церкви в Российской Федерации (принято на заседании Священного Синода Русской Православной Церкви 25—26 декабря 2013 г., журнал № 141)<sup>2</sup>. Министерство же обороны с решением этой задачи так до сих пор и не справилось, ни соответствующих изменений (по совершенствованию института военного духовенства) в своё Положение не внесло, ни новое Положение о военном духовенстве не приняло. В результате возникает другая огромная правовая проблема, связанная с первой проблемой и вызванная противоречием понятийного характера между органами по работе с верующими военнослужащими и военным духовенством — это одно и то же или совершенно разные явления, институт военного духовенства воссоздан в Минобороны России хоть в каком-то виде или его вовсе там не существует.

Вместе с тем, в п. 1.4, 1.5 названного Положения о военном духовенстве указывается, что военное духовенство Русской Православной Церкви составляют штатные и внештатные военные священнослужители. Штатные военные священники находятся на должностях гражданского персонала в воинских и правоохранительных формированиях и в богослужебной и пастырской деятельности состоят в подчинении епархиального архиерея епархии, на территории которой находится воинское или правоохранительное формирование, а в рамках должностных обязанностей, обусловленных трудовым договором (контрактом), подчиняются командиру (начальнику) воинского или

правоохранительного формирования. Внештатные военные священники осуществляют свою деятельность по согласованию с командирами (начальниками) воинского или правоохранительного формирования на основании соглашений о сотрудничестве между Русской Православной Церковью, епархиями и воинским или правоохранительным формированием. В части осуществления богослужебной и пастырской деятельности в воинском или правоохранительном формировании внештатные военные священники подчиняются епархиальному архиерею епархии, на территории которой находится соответствующее формирование.

Таким образом, как видно, штатные военные священники согласно Положению РПЦ находятся в двойном подчинении у светской власти и у духовной, а внештатные священники, окормляющие личный состав, — только у власти духовной и подчиняются только власти архиерея. При этом в вопросе единоначалия обнаруживается явное несоответствие правового статуса штатного военного духовенства — богословского и государственно-правового. С позиции церковного Положения штатное военное духовенство по основным вопросам (богослужебной и пастырской деятельности) подчиняется местному епархиальному архиерею (священноначалию). С позиции правовых актов государственных органов понятие военного духовенства вовсе отсутствует, а по аналогичным вопросам священнослужители, назначенные в воинские части на должности помощников командиров по работе с верующими военнослужащими (претендующие на наименование «штатное военное духовенство»), — подчинены командирам (военачальникам).

Попробуем разрешить эту проблему подчинения военного духовенства и понять, какая из указанных позиций ближе к истине — кому (священноначалию или военачальникам) должно подчиняться военное духовенство (помощники по работе с верующими военнослужащими) и кем должна регулироваться его деятельность.

В силу ст. 14 Конституции Российской Федерации религиозные объединения отделены от государства. Указанный конститу-

<sup>1</sup> Лукичѳв Б. М. Патриарх Кирилл и военное духовенство (О трудах Патриарха Московского и всея Руси Кирилла по возрождению института военного духовенства в Вооружѳнных силах Российской Федерации). М. : ФИВ, 2016. С. 84 — 85.

<sup>2</sup> Положение о военном духовенстве Русской Православной Церкви в Российской Федерации [Электронный ресурс] / URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/3481010.html> (дата обращения: 08.07.2014).

ционный принцип раскрывается в ст. 4 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях», согласно которой государство не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений, не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит закону, а религиозное объединение не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений, создаёт и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно соответствующим условиям и требованиям и в порядке, предусматриваемом своими внутренними установлениями. В соответствии с п. 1 ст. 15 Закона религиозные организации действуют в соответствии со своими внутренними установлениями, если они не противоречат законодательству Российской Федерации и обладают правоспособностью, предусматриваемой в их уставах.

Таким образом, как видно, законодательство прямо предписывает, что военное духовенство (если оно является частью, каноническим подразделением религиозного объединения) должно действовать в соответствии со своими внутренними установлениями, т.е. в соответствии с установлениями религиозного объединения, от имени которого осуществляют свою религиозную деятельность в войсках военные священнослужители, — прежде всего, в соответствии с установлениями Русской Православной Церкви.

В силу указанных выше законодательных норм, если внутренние установления церкви не противоречат законодательству, но противоречат подзаконным актам (которые законодательством не являются), то военное духовенство должно руководствоваться в такой ситуации внутренними установлениями церкви и действовать в соответствии с ними. Даже если при этом нарушаются подзаконные акты, поскольку это прямо предписывает п. 1 ст. 15 указанного

Закона. Ведь в случае действия военного духовенства в соответствии с подзаконным актом (но в нарушение внутреннего установления религиозной организации) будет нарушаться эта норма Закона. Поэтому из двух зол при подобных обстоятельствах необходимо выбирать меньшее — нарушить подзаконный акт во исполнение Закона. Кроме того, государственный подзаконный правовой акт, нарушающий внутренние установления религиозного объединения, есть ничто иное, как вмешательство в деятельность этого религиозного объединения, что также запрещается конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства и изданным в его исполнение Федеральным законом «О свободе совести и религиозных объединениях».

Здесь следует сделать важный вывод о том, что по смыслу Закона подзаконные акты, касающиеся деятельности религиозных организаций, в том числе и военного духовенства, должны соответствовать не только законодательству, но также и внутренним установлениям тех религиозных организаций, деятельности которых они касаются. А при наличии противоречия подзаконного акта органов государственной власти внутренним установлениям церкви (не противоречащим законодательству) этот подзаконный акт религиозной организацией (в том числе и военным священнослужителем) применяется в части не противоречащей этим установлениям, а в части противоречащей — применению подлежат соответствующие установления церкви.

Этот вывод подтверждается и п. 2 ст. 15 Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях», который прямо устанавливает, что государство (в лице соответствующих командиров и других уполномоченных должностных лиц) уважает внутренние установления религиозных организаций, если указанные установления не противоречат законодательству Российской Федерации. Уважает, значит, не игнорирует, не пренебрегает, а признаёт важными и значимыми в государственном управлении, в отношениях государства с религиозными объединениями, считается с этими внутренними установлениями религиозных

организаций, соблюдает их и учитывает в своей правотворческой деятельности при организации совместной деятельности с религиозными организациями.

Следовательно, представители государства, издавая подзаконные правовые акты, касающиеся деятельности военного духовенства, должны уважать внутренние установления Русской Православной Церкви (как религиозного объединения большинства населения страны) и не противоречить им, а если даже такие подзаконные акты государства и будут противоречить внутренним установлениям церкви, то (исходя из законодательно установленного уважения государства к внутренним установлениям религиозных организаций) в этой части не должны применяться, а применению в этом случае подлежат внутренние установления соответствующей религиозной организации.

Отсюда следует другой важный вывод: о необходимости приведения Положения по организации работы с верующими военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Министром обороны Российской Федерации 24 января 2010 г.) в соответствии с внутренними установлениями РПЦ. Назвать вещи своими именами — военных священников не помощниками командиров, а военным духовенством. Предусмотреть в нём подчинённость военного духовенства своему священноначалию (епархиальным архиереям) по вопросам, отнесённым к их ведению, включая богослужебную и иную религиозную деятельность, установленную внутренними правовыми актами религиозной организации, а также исключить обязанность по заключению трудового договора, ставящего священника и его деятельность под управление и контроль командира. Статус работника не вполне соответствует статусу священнослужителя. На это указывает, в частности, Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, отмечая: «Мы будем стараться находить лучших священников, действительно способных нести бремя служения в Вооружённых Силах. Священник не должен быть проходящим наёмным работником — он должен быть вместе с военнослужащими.

Его жизнь должна быть максимально приближена к тем, к кому он будет обращать своё пастырское слово»<sup>1</sup>.

На это указывает и сама жизнь, история военного духовенства, дошедшая до наших дней. Вот один маленький эпизод из этой истории, из жизни военного священника Михаила Руднева с крейсера «Варяг».

27 января 1904 г. японская эскадра из семи броненосцев и восьми эскадренных миноносцев неожиданно появилась у Корейского порта Чемульпо, где на рейде стояли два русских боевых корабля: крейсер «Варяг» и канонерская лодка «Кореец». Японский адмирал Уриу предъявил командирам русских кораблей ультиматум о сдаче. Сдачи не будет! — отвечали им русские, решив принять неравный бой с превосходящими силами противника. В четырёх километрах от порта разразилось жестокое сражение. Буря ударов обрушилась на «Варяга» и «Корейца». Непрерывный огонь продолжался более сорока минут. На борта, палубу, мостик «Варяга» выстрелы сыпались как град. Было подбито несколько орудий, сбиты обе рубки, снесена одна из дымовых труб; в нескольких местах на крейсере вспыхнул пожар. Бесстрашные русские моряки показали в этом бою необычайный героизм, поразивший весь мир. Японской эскадре были нанесены чувствительные поражения. Один из японских миноносцев затонул. Флагманский броненосец «Асама» получил повреждения; между его трубами показался огонь, и судно сильно накренилось. Был повреждён японский крейсер «Чиодо».

Подвиг великого самопожертвования и отваги в бою у Чемульпо проявил священник крейсера «Варяг» отец Михаил Руднев. По традиции, восходящей к петровским временам, перед боем судовой священник надевает облачение красного, пасхального цвета, чтобы напомнить воинам, что смерти нет. Такое красное облачение надел по сигналу боевого горна и судовой священник крейсера «Варяг», который, как было сказано в реляции, «во время боя бестрепетно ходил по залитой кровью палубе, напутствуя умирающих и воодушевляя сражав-

<sup>1</sup> Лукичев Б. М. Указ. соч. С. 83.

шихся ...». Когда капитан объявил, что предстоит бой, о. Михаил тотчас подошёл к аналою, взял судовой образ святого Александра Невского и вышел благословить команду. Все выстроились на палубе. Воцарилась благоговейная тишина. Отец Михаил торжественно и горячо читал молитву. Богослужение на «Варяге» было недолгим. По окончании молитвы, набожно крестясь, команда прикладывалась к образу. Приняв благословение пастыря, матросы спешно расходились по местам. Взяв образ в руки, о. Михаил стал на видном для всех месте, чтобы каждый из членов экипажа, взглянув на образ, мог вспомнить о том, что в тяжёлую минуту жизни он становится под защиту Божию. Через несколько минут, подняв боевые флаги, «Варяг» и «Кореец» спокойно и гордо вышли навстречу врагу. Завязался неравный бой. Отец Михаил не покидал сражающихся. Он помогал переносить и перевязывать раненых. Вместе со всеми тушил пожары, утешал страждущих, давал последние напутствия умирающим. Более 4000 снарядов выпустили японцы. Палуба «Варяга» была залита кровью, усеяна обломками дерева и железа; красавец-корабль почернел от дыма. Убедившись в невозможности прорваться к своим, русские взорвали канонерскую лодку «Кореец» и затопили крейсер «Варяг». 19 марта 1904 г. в Одесском порту была устроена торжественная встреча героев Чемульпо. Под громовый салют орудий командир порта вручил оставшимся в живых морякам «Варяга» присланные из Петербурга георгиевские кресты. «За отличное мужество и самоотверженное поведение, проявленное в бою 27 января» о. Михаилу Рудневу был вручён золотой наперсный крест на георгиевской ленте<sup>1</sup>.

Приведённый пример жертвенного служения (как и многие другие факты и события истории военного духовенства) свидетельствует, что дальнейшее развитие института военного духовенства следует осуществлять, опираясь на отечественный исторический опыт и опыт большинства зару-

бежных стран, где военные священники приравниваются не к статусу уборщиц и посудомоек, работающих по трудовому договору, а к статусу офицерского состава, совершающего подвиг великого самопожертвования на службе своему Отечеству земному. Большого внимания заслуживает и опыт Германии, где военное духовенство состоит на государственной службе, имея соответствующий социальный статус, хотя и не носит погон, не подчиняется органам государственной власти, но только своему священноначалию. Но историческая справедливость требует восстановления института военного духовенства в прежнем дореволюционном статусе, чести и славе — отдавая дань преемственности. Но с учётом современных реалий, законодательства, конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства.

#### Библиография

1. Невзоров, Н. Исторический очерк управления духовенством военного ведомства в России / Н. Невзоров. [Текст] — СПб., 1875.
2. Лукичёв, Б. М. Патриарх Кирилл и военное духовенство. (О трудах Патриарха Московского и всея Руси Кирилла по возрождению института военного духовенства в Вооружённых силах Российской Федерации) / Б. М. Лукичёв. [Текст] — М. : ФИВ, 2016.
3. Протоиерей Николай Агафонов. Ратные подвиги православного духовенства / Н. Агафонов. [Текст] — М. : Благовест, 2013.

<sup>1</sup> Протоиерей Николай Агафонов. Ратные подвиги православного духовенства. М. : Благовест, 2013. С. 129—131.

**Problems of regulation of church-state relations in the defense sector:  
issues of improving the legal work (Military and legal, scientific and  
theological research)**

© Ovcharov O. A.,

PhD, lecturer, Military University

**Abstract:** The article briefly reviewed and analyzed the problem of improving the legal work in the field of defense in the light of the constitutional principle of separation of religious associations from the state in relation to the military clergy and ways of further improving the legal work.

**Keywords:** legal work, defense, military clergy, unity of command.

**Bibliography**

1. Nevzorov, N. Historic clergy Management essay military establishment in Russia [Text] / N. Nevzorov. St. Petersburg, 1875.
  2. Lukichev, B.M. Patriarch Kirill and the military clergy (about the works of the Patriarch of Moscow and All Russia Kirill to revive the institution of military clergy in the Armed Forces of the Russian Federation) [Text] / B. M. Lukichëv. M. : FIV 2016.
  3. Archpriest Nikolay Agafonov. Feat of arms of the Orthodox clergy [Text] / N. Agafonov. M. : Blagovest 2013.
-

## Функции органов исполнительной власти и административно-территориальных образований: сравнительно-правовые характеристики

© Рудичева Н. И.,  
доцент Военного университета

**Аннотация:** в статье рассматриваются формы деятельности административно-территориальных образований, министерств и участников бюджетного процесса в сфере административного управления и бюджетного процесса. Показано, что структура участников бюджетного процесса не должна совпадать с политической, производственной и управленческой системой федеральных министерств.

**Ключевые слова:** формы деятельности публично-правовых образований, конституционные принципы финансовой деятельности, делегация бюджетных полномочий, статусные характеристики участников бюджетного процесса, компетенция центральных органов управления Министерства обороны России.

**Рецензент** — А. И. Землин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

В первом номере журнала «Военное право» за 2016 г. была опубликована статья В. В. Бараненкова, в которой наше внимание привлекло утверждение о необходимости введения понятия «ведомства» как системы государственных органов, осуществляющих отдельные государственные полномочия (компетенции). В частности, автор предлагает рассматривать Вооруженные Силы как систему (ведомство), состоящую из центрального аппарата (центральный орган управления ведомства), территориальных органов специальных органов (органы, выполняющие специальные функции), включая органы обеспечения. По мнению В. В. Бараненкова «такой подход совпадает и с уровнями бюджетной иерархии ведомств (главный распорядитель — распорядитель — получатель бюджетных средств)»<sup>1</sup>.

Представляется, что последнее утверждение нуждается в серьезной корректировке.

### 1. Функции исполнительной власти по опыту Франции

По мнению французского административиста Г. Бребана, которого придерживается и Д. Н. Бахрах<sup>2</sup>, «из сферы государственного управления должны быть исключены

некоторые виды государственно-правовой деятельности, основная часть которой выпадает из-под административно-правового контроля. В этом смысле область административного права необходимо отграничить от сопредельных сфер. Прежде всего, недопустимо смешение управления с политикой. Политика есть прерогатива парламента, правительства и президента Республики в том значении, в котором это закреплено во французском праве. К политике относится все, что связано с выбором наиболее общих направлений национально-государственного развития, юридические аспекты которого подпадают под режим конституционного права»<sup>3</sup>.

Согласно утверждению Г. Бребана, «не следует смешивать управленческую и производственную деятельность при осуществлении властных полномочий. Во Франции многие государственные организации действуют на предпринимательских началах, то есть производят товары и услуги, осуществляют сделки по купле и продаже. Эта сторона их деятельности выпадает из сферы административного воздействия, поскольку она основана на стремлении достигнуть экономической эффективности. Даже если государственные предприятия не преследуют прямо цели извлечения прибыли, они

<sup>1</sup> Бараненков В. В. Понятие и сущность ведомства в современном российском военном праве // Военное право. 2016. № 1.

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

<sup>3</sup> Брбан Г. Французское административное право : пер. с фр. / под ред. С. В. Боботова. М. : Прогресс, 1988.

должны управляться и, как правило, управляются на основе принципа рентабельности. На этом основании французские государственные предприятия в значительной мере освобождены от административно-правового контроля». Таким образом, мы «обнаружим пограничные стыки между собственно государственным управлением и другими видами исполнительно-распорядительной деятельности»<sup>1</sup>.

Связь политики с управлением очевидна; между этими сферами существует взаимопроникновение, и подчас эти понятия выступают слитно, что обычно и раскрывает термин «политико-административная система». Типичный пример этого — правовой статус премьер-министра Франции, наделенного в качестве главы правительства политической властью, но, согласно действующей Конституции обладающего и исполнительно-распорядительными прерогативами, поскольку, как уточняет ст. 20 Конституции, государственная администрация подчинена правительству. Другим примером совмещения властных полномочий является министерская деятельность: министр как политическая фигура обладает политической властью и в то же время руководит совокупностью подчиненных ему управленческих служб. Даже сам президент Французской Республики в определенной мере наделен административными полномочиями.

Другой тип взаимосвязи между политической и управленческой сферами прослеживается на уровне высокопоставленных чиновников. Некоторые высшие посты, по крайней мере, частично, имеют политическое значение (члены министерских кабинетов, директора центральных управленческих подразделений и комиссары Республики).

Основная трудность состоит в том, что задачи и функции органов государственного управления чрезвычайно разнообразны. Некоторые из них связаны с понятием суверенитета — так обстоит дело в армии, полиции и ведомстве иностранных дел в связи с

реализацией ими властных полномочий по обеспечению национальной обороны, поддержанию правопорядка и ведению дипломатии. Другие функции относятся к организации общественной жизни, например, когда на органы государственного управления возлагается регламентация общественной деятельности путем выдачи разрешений или одобрения каких-либо мероприятий, осуществления контроля за деятельностью отдельных граждан или в том, что касается надзора за правилами градостроительства и проживания. Этот аспект управленческой деятельности развивается в условиях усиления государственного вмешательства в экономическую и социальную сферу.

Таким образом, пишет Г. Брэбан, отчетливо различаются три сферы деятельности. В первой из них государственному аппарату управления принадлежит монополия (армия, правосудие, почта и т.д.). Во второй он действует параллельно с предприятиями и гражданами, то есть там, где управленческие функции раздваиваются (школы, лечебно-медицинские учреждения, жилой фонд, транспорт). В третью сферу аппарат государственного управления вмешивается на субсидиарных началах, когда частная инициатива не приводит к успеху или когда отсутствуют государственные учреждения, способные устранить проблемные ситуации. Определение пограничных стыков между указанными тремя сферами зависит во многом от политических руководителей и выбора, который сделает само общество.

В плане управления министр играет главную роль. Он по праву обладает иерархической властью над всеми подведомственными государственными службами. Министру в выполнении его двойной задачи — политической и административной — оказывает помощь кабинет, который является для него чем-то вроде личного штаба. С точки зрения науки управления центральный аппарат управления выполняет в основном общенациональные задачи, будучи органом по определению и разработке общей политики министерств, отражению этой политики в нормативных актах (в законах или постановлениях) и, наконец, по

<sup>1</sup> Брэбан Г. Французское административное право : пер. с фр. / под ред. С. В. Боботова. М. : Прогресс, 1988.

контролю за ее проведением периферийными службами.

Во Франции центральный аппарат управления в принципе не выполняет оперативных функций по управлению (это задача периферийных органов). Он не обязан принимать индивидуальные решения и участвовать в повседневной деятельности по администрированию. Он не обладает и компетенцией, ограниченной территориальными рамками. Однако он помогает министрам в разработке общей политики министерств и в осуществлении контроля за ее претворением в жизнь.

Если так обстоит дело в теории, то на практике оно не всегда является таковым, поскольку существует естественное стремление французской администрации к централизации и концентрации власти; центральный аппарат управления часто рассматривает на своем уровне вопросы, которые в обычных условиях должны решаться периферийными службами министерств.

Г. Бребан отмечает, что в социалистических государствах основы компетенции министерств излагались непосредственно в конституционных актах. Во Франции «нет общего закона, устанавливающего структуру центральных органов государственного управления. Каждое министерство организовано в соответствии со своими собственными правилами, которые фиксируются в декрете, принимаемом по предложению компетентного министра, и которые могут изменяться по усмотрению министра во все время существования его министерства».

К сожалению, в настоящее время компетенции и структуры министерств в России также содержатся в подзаконных актах, что создаёт почву для неосновательной дискреции должностных лиц.

По мнению Д. Н. Бахраха, каждое министерство в России так же, как и во Франции, выполняет как политические, так и чисто административные функции. Кроме того, в его составе есть хозяйственные компоненты, обслуживающие интересы администрации. Всё это — разные службы в составе одного министерства, имеющие «свою» структурно-функциональную организацию.

В качестве наследства от советского периода нам досталась «дирижистская» практика, основанная на доминировании единственного способа взаимодействия в иерархических структурах — прямого властного предписания. В сфере финансового взаимодействия этот метод соседствует с согласительными процедурами и делегациями полномочий. Такой подход обусловлен конституционализмом, имеющим широкое распространение в сфере публичных финансов. В отраслевом управлении по-прежнему доминирует властное предписание.

Между тем нельзя не заметить, что Г. Бребан прав, утверждая, что политическая деятельность министра и его кабинета непосредственная связана с реализацией его конституционных полномочий. Логично также предположить, что хозяйственные службы и учреждения, находящиеся в ведении министра, должны руководствоваться экономическими законами, что существенно ограничивает административный контроль над ними (он заменяется финансовым контролем). Кроме того, министерство имеет область прямого взаимодействия с населением. Там функция управления расщепляется, часть её переходит к публично-правовым образованиям. И только в области монопольного администрирования, связанного с сохранением национального суверенитета и исключительной компетенцией федерального уровня власти сохраняется прямое властное предписание в полной мере. С формально-юридической точки зрения предписания, согласительные процедуры и иные способы реализации компетенции министерства должны облекаться в различные правовые формы, спектр которых определяется правительством<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»; приказ Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

## 2. Особенности правовых форм публичной деятельности министерств

Согласно общепринятым представлениям, правовой формой публичной деятельности является «внешний способ ее выражения, характеризующиеся наступлением или возможностью наступления определенных прямых правовых последствий для тех субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. Правовые последствия могут, в частности, заключаться в возникновении у физических лиц и организаций субъективных юридических прав и обязанностей, правового статуса, в привлечении их к юридической ответственности»<sup>1</sup>.

С точки зрения административистов, к правовым формам осуществления административно-публичной деятельности, не может быть отнесено заключение административными органами с другими административными органами, с физическими лицами и организациями административных договоров. Это связано с тем, что заключение таких договоров, предполагающее равноправие субъектов соответствующих административных правоотношений, не может рассматриваться в качестве формы выражения административно-публичной деятельности, характеризующейся властным характером, исключающим равенство между административными органами и субъектами, в отношении которых данная деятельность осуществляется.

Однако, как мы уже определили ранее, конституционализм делает формально административные органы компетентным делегатом государства, а в условиях России — и территориальных образований, так как в отличие от Франции, Россия является федерацией с территориальным распределением полномочий. Поэтому в случае «расщепления» функциональных обязанностей, осуществлении политического руководства отраслью и осуществлении международной деятельности, выполнении сопутствующих экономических задач, финансовом обеспечении за счёт средств бюджетов различных

уровней и т.п. между участниками публичных отношений может возникать формальное равноправие. Поскольку деятельность министерства всегда исключает свободу воли, оно не может решать профессиональные задачи без заключения договора. В области экономической или финансовой работы министерство делегирует полномочия финансовым или иным участникам рынка. В этом случае правовые последствия возникают только после достижения согласия управомоченной стороны.

В зависимости от содержания и целей осуществления публичной деятельности выделяют различные виды правовой деятельности:

1) *правотворческая форма* — это такой способ внешнего выражения административно-публичной деятельности, который заключается в издании (принятии) компетентным административным органом нормативного административно-правового акта с целью урегулирования типовых общественных отношений;

2) *праворегулятивная форма* — это такой способ внешнего выражения административно-публичной деятельности, который заключается в издании (принятии) компетентным административным органом индивидуальных административно-правовых актов либо в совершении им в отношении индивидуально определенных субъектов административно-правовых действий, направленных на реализацию субъективных юридических прав и обязанностей этих субъектов в конкретных жизненных ситуациях, возникающих в административно-публичной сфере;

3) *правоохранительная форма* — это такой способ внешнего выражения административно-публичной деятельности, который заключается в издании (принятии) компетентным административным органом индивидуальных административно-правовых актов либо в совершении им в отношении индивидуально определенных субъектов административно-правовых действий, связанных с применением мер административного ограничения и принуждения и направленных на обеспечение охраны и защиты прав и свобод физических лиц и организа-

<sup>1</sup> Кикоть В. Я. Административное право // URL: [http://be5.biz/administrativnoe\\_pravo/2012-1/12-1.php](http://be5.biz/administrativnoe_pravo/2012-1/12-1.php)

ций, их безопасности, безопасности государства, правопорядка в административно-публичной сфере.

Во всех приведённых примерах непосредственным воплощением правовой деятельности является индивидуальный или нормативный правовой акт.

Согласно Постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Согласно Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты.

На практике мы часто встречаемся с иными формами министерской дискреции. В частности, в деятельности Минобороны России достаточно часто применяется такая форма властного усмотрения, как директива. С формальной точки зрения директива не является правотворческой формой деятельности, так как не соответствует признакам нормативного акта, согласно вышеупомянутым правилам. Однако директива может быть адресована узкому кругу лиц (локальный акт) или индивидуально опреде-

лённому лицу (индивидуальный акт), то есть быть праворегулятивной или правоохранительной формой деятельности публично-правового образования. Имеются и иные формы правовых актов, используемых в правотворческой деятельности Минобороны России, но не предусмотренные указанным выше актом Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Характерным примером являются директивы, адресованные участникам бюджетного процесса и их делегатам.

### 3. Структурные особенности бюджетной сферы

В соответствии с правилами бюджетного законодательства «бюджетной иерархии ведомств» не существует как таковой, поскольку участники бюджетного процесса выполняют функции, делегированные публично-правовыми образованиями, а также государственными внебюджетными фондами в объёме, определённом конституционным и собственно бюджетным законодательством, и соглашением между Россией и Казахстаном об имущественном комплексе «Байконур». Финансово-бюджетная сфера имеет особенности, связанные с реализацией непосредственно в ней конституционных принципов и двойственностью правовой природы субъектов финансового права.

Собственно статусными субъектами бюджетных отношений являются административно-территориальные образования, государственные внебюджетные фонды и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Они имеют органы, действующие от их имени в бюджетном процессе, подобно тому, как от имени юридических лиц частного права действуют их органы управления. Имущественная ответственность при этом возлагается на юридических лиц частного и публичного права.

Рассмотрим конституционные особенности бюджетной сферы более подробно.

Суверенитет народа. В гражданском обществе народ суверенен, т.е. над ним не до-

<sup>1</sup> О подробной характеристике таких актов см.: Корякин В. М. Военная администрация : учебник. М. : За права военнослужащих, 2015. С. 57—78.

влет никакой власти, кроме власти собственной воли и силы объединения. Отсюда следует исключение полновластия и всевластия какого-либо отдельного лица, группы людей или органа власти посредством введения особого механизма сдержек и противовесов и обеспечения верховенства закона над усмотрением (дискрецией) должностных лиц.

Современная концепция правового государства использует принципы субсидиарности и пропорциональности, задающие вектор делегирования полномочий от народа, как непосредственного носителя прав, к уровням государственной власти и местного самоуправления, и, соответственно, предмет ведения территорий. В условиях федерализма реализуется трёхуровневая схема наделения компетенцией административно-территориальных образований. Каждое такое образование действует только в пределах компетенции, которая отражена в Конституции Российской Федерации и территориальных конституционных актах (уставах и конституциях субъектов) Любая компетенция, не предоставленная федеральному административно-территориальному образованию в Конституции Российской Федерации, принадлежит территориальным субъектам.

Делегирование полномочий имеет ограничение, обусловленное предметом «исключительного ведения» высшего уровня государственной власти, который обеспечивает стабильность системы в целом. Встречное делегирование полномочий (от федерального уровня к коммунальному и, далее, к казённым организациям и кванго<sup>1</sup> или непосредственно к кванго<sup>2</sup>) является факультативной и требует согласия субъекта — исполнителя. Основным критерием

отказа исполнителя от выполнения делегированного задания является несоответствие финансовых возможностей объёму полномочий.

Кроме того, для бюджетной сферы свойственна делегация полномочий участников бюджетного процесса, например, от главного распорядителя Федеральному казначейству в порядке, установленном Правительством Российской Федерации<sup>3</sup>. Несмотря на отсутствие прямого декларирования принципа субсидиарности, в Конституции России формулировки ст. 73 и 76 основаны именно на нём.

Зарубежные специалисты в области государственных и муниципальных финансов, в частности Хорст Циммерман толкуют принцип субсидиарности более традиционно: «Любая задача общественного характера должна выполняться на самом низком уровне власти, который только в состоянии её выполнить»<sup>4</sup>.

Административно-территориальные единицы в соответствии с бюджетным законодательством являются субъектами бюджетных правоотношений. Они являются имущественными комплексами, подобно участникам хозяйственных отношений, регулируемых гражданским законодательством. Как и у юридических лиц частного права, у них есть органы управления, включая коллегиальный представительный орган, администрацию и контрольный орган.

Административно-территориальные образования наделены бюджетными правами, важнейшим из которых является право на собственный бюджет и собственные доходы за счёт закреплённых источников. Административно-территориальные образования наделены обязанностями осуществлять расходы в соответствии с делегированной компетенцией. Они несут ответственность перед обществом и субъектами международного права в объёме бюджета.

В отличие от субъектов частного права административно-территориальные образования не имеют свободы воли: они обязаны

<sup>1</sup> *Кванго* — Квазинеправительственная организация, созданная и финансируемая правительством, а поэтому подотчетная ему в финансовом отношении, но независимая в своей деятельности. (Политика : Толковый словарь / общ. ред. И. М. Осадчая. М. : ИНФРА-М, 2001).

<sup>2</sup> Соломатина О. В. Правовой статус организаций, предоставляющих муниципальные услуги, в странах Северной Европы // Труды Института государства и права РАН. 2014. № 6. С. 149.

<sup>3</sup> Часть 3 ст. 182 БК РФ.

<sup>4</sup> Циммерман Х. Муниципальные финансы : учебник / пер. с нем. М. : Дело и сервис, 2003. С. 33.

финансировать задачи, делегированные обществом. Взаимодействие административно-территориальных образований между собой обусловлено равенством прав субъектов одного территориального уровня, что предполагает оформление отношений договором, и разграничением компетенции между субъектами разного уровня.

Участие административно-территориальных образований в бюджетных отношениях обеспечивается его органами управления. С точки зрения бюджетного законодательства — органы управления административно-территориальных образований — коллективные субъекты, являющиеся участниками бюджетного процесса. Их статус, основы которого определены БК РФ, существенно отличается от статуса участников административных отношений. Быть в «ведении субъекта» не означает нести ответственность перед ним при неисполнении бюджетных функций. Бюджетное законодательство декларирует, но не устанавливает бюджетной ответственности за совершение правонарушений.

Возвращаясь к Минобороны России, рассмотрим его структурные подразделения, выполняющие функции главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

Согласно ч. 3 ст. 188 БК РФ органы военного управления, объединения, соединения и воинские части осуществляют полномочия распорядителей и администраторов расходов федерального бюджета в соответствии с положениями данного Кодекса.

Система участников бюджетного процесса в Минобороны России осуществлена по территориальному принципу через распорядителей и администраторов, действующих в субъектах Российской Федерации. Сегодня, согласно информации официального сайта Минобороны России, созданы и функционируют 41 управление (отдел) финансового обеспечения в соответствующих административно-территориальных образованиях.

Полномочия главного распорядителя непосредственно возложены на заместителя Министра обороны Российской Федерации Т. В. Шевцову и подчиненные ей центральные органы военного управления. Несмотря

на наличие в их структуре Департамента финансового мониторинга государственного оборонного заказа, возможна делегация его полномочий государственного заказчика.

В соответствии с ч. 5 ст. 188 БК РФ при реализации государственного оборонного заказа федеральные органы государственной власти (государственные органы), государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», являющиеся государственными заказчиками, вправе в дополнение к полномочиям, указанным в ч. 6 ст. 81 БК РФ, передать по решению Правительства Российской Федерации на безвозмездной основе на основании соглашений свои полномочия государственного заказчика по заключению и исполнению от имени Российской Федерации государственных контрактов от лица указанных органов, указанной корпорации федеральным бюджетным, автономным учреждениям (федеральным государственным унитарным предприятиям), в том числе в отношении которых указанные органы, указанная корпорация не осуществляют функции и полномочия учредителя (права собственника имущества Российской Федерации).

#### Библиография

1. Бараненков, В. В. Понятие и сущность ведомства в современном российском военном праве [Текст] / В. В. Бараненков // Военное право. — 2016. — № 1.
2. Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник. [Текст] — М., 2000.
3. Брэбан Г. Французское административное право : пер. с фр. / под ред. С. В. Боботова. [Текст] — М. : Прогресс, 1988. — 488 с.
4. Кикоть, В. Я. Административное право // URL: [http://be5.biz/administrativnoe\\_pravo/2012-1/12-1.php](http://be5.biz/administrativnoe_pravo/2012-1/12-1.php)
5. Корякин, В. М. Военная администрация : учебник / В. М. Корякин. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2015. — 416 с.
6. Политика : Толковый словарь / Общая редакция Осадчая И. М. [Текст] — М. : ИНФРА-М, 2001.
7. Соломатина, О. В. Правовой статус организаций, предоставляющих муниципальные услуги, в странах Северной Европы [Текст] / О. М. Соломатина // Труды Института государства и права РАН. — 2014. — № 6.
8. Циммерман, Х. Муниципальные финансы : учебник / Х. Циммерман ; пер. с нем. [Текст] — М. : Дело и сервис, 2003. — 352 с.

## Functions of Executive bodies and administrative-territorial formations: comparative legal characteristics

© Rodicheva N. I.

associate Professor of the Military University

**Abstract:** the article discusses the activities of the administrative-territorial units, ministries and actors in the budget process in the field of administrative management and the budget process. It is shown that the structure of participants of the budget process should not coincide with the political, industrial and administrative system of the Federal ministries.

**Keywords:** forms of activity publicly-legal formations, the constitutional principles of financial activities, the delegation of budgetary authority and status characteristics of actors in the budget process .the competence of the Central bodies of the Ministry of defense of Russia.

### Bibliography

1. Baranenko, V. V. the Concept and essence of the Ministry in the modern Russian military law [Text] / V. V. Baranenko // Military law. — 2016. — № 1.
  2. Bakhrakh, D. N. Administrative law : textbook. [Text] — M., 2000.
  3. Breban French administrative law : per. s FR. / under the editorship of S. V. Bobotov. [Text] — M. : Progress, 1988. — 488 p
  4. Kikot, V. J. Administrative law [Electronic resource] / [http://be5.biz/administrativnoe\\_pravo/2012-1/12-1.php](http://be5.biz/administrativnoe_pravo/2012-1/12-1.php)
  5. Koryakin, V. M. Military administration : textbook / V. M. Koryakin. [Text] — M. : For the rights of servicemen, 2015. — 416 p
  6. Policy : the dictionary / under the General editorship of I. M. Osadchaya [Text] — M. : INFRA-M, 2001.
  7. Solomatin, O. V. Legal status of organizations providing municipal services in the countries of Northern Europe [Text] / O. M. Solomatina // Proceedings of the Institute of state and law of Russian Academy of Sciences. — 2014. — № 6.
  8. Zimmerman, H., Municipal finances : a textbook / H. Zimmerman; per. s nem.. [Text] — M. : Business and service, 2003. — 352 p.
- 
-

## История военного права и военного законодательства

## Об отечественном опыте реформирования военных следственных органов в рамках судебной модели организации предварительного следствия

© Артамонова С. Н.,  
кандидат юридических наук, преподаватель  
Военного университета

**Аннотация:** в статье проводится историко-правовой анализ отечественного опыта функционирования военных следственных органов второй половины XIX в. в рамках судебной модели организации предварительного следствия.

**Ключевые слова:** военные следственные органы; предварительное следствие; военно-судебная реформа 1864 г.; судебная модель следственного аппарата.

**Рецензент** — А. И. Землин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Современная напряженная ситуация в мире, все более осложняемая нарастающими террористическими вызовами, объективно ставит перед руководством страны задачи по повышению уровня боеготовности и боеспособности силовых структур государства, в том числе укреплению и развитию Вооруженных Сил Российской Федерации, упрочению в них законности, правопорядка и воинской дисциплины. В этой связи в последнее время предпринят ряд последовательных мер в отношении ключевых звеньев правоохранительной системы, связанных с институтом предварительного следствия, включая и военные следственные органы.

На первом этапе этого реформаторского процесса было установлено организационное разграничение функций в сфере осуществления надзора за соблюдением законности при производстве дознания, предварительного следствия и рассмотрения уголовных дел в судах, с одной стороны, и организация и проведение следственных действий — с другой; а также было учреждено новое ведомство — Следственный комитет при прокуратуре, которому передавались полномочия надзорного органа в части возбуждения и расследования уголовных дел. На втором этапе Следственный комитет, включая входящее в его структуру военное следственное управление, был выведен из состава проку-

ратуры и преобразован в самостоятельный вневедомственный федеральный государственный орган, руководство деятельностью которого передано непосредственно Президенту Российской Федерации<sup>1</sup>. В этом контексте новый облик приобрели и военные следственные органы, которым в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» посвящена особая глава.

В основе этих кардинальных преобразований организации предварительного следствия в Российской Федерации лежит очередная смена отечественной парадигмы до-судебного производства.

Сегодня, опираясь на собранные и обобщенные учеными факты<sup>2</sup>, можно констатировать, что зарождение отечественных органов предварительного следствия произошло в первой четверти XVIII в. При Петре I зародились три модели построения следственного аппарата в России: 1) ведомственно самостоятельный следственный аппарат

<sup>1</sup> История создания Следственного комитета Российской Федерации и его современный правовой статус [Электронный ресурс] // Официальный сайт СК России. URL: <http://www.sledcom.ru/history/>.

<sup>2</sup> См., например: Аверченко А. К., Серов Д. О. Организация следственного аппарата России: история и современность // Вестник НГУ. Сер. Право. 2006. Т. 2. Вып. 1.

(«майорские» канцелярии); 2) следственный аппарат, включенный в состав прокуратуры; 3) следственный аппарат при судебном органе (Розыскная контора Вышнего суда). В последующем следственная функция была возложена на лишённые организационной независимости неспециализированные судебные и административные органы в рамках реализации административной модели организации предварительного следствия.

Этот порядок претерпел радикальные изменения с изданием Указа императора Александра II от 8 июня 1860 г. и Судебных уставов 1864 г., ознаменовавших установление на ближайшие без малого сто лет судебной модели следственного аппарата. Она просуществовала (несмотря на формальное упразднение Октябрьской революцией всех учреждений правоохранительной системы царской России) фактически до конца 30-х годов XX столетия и постепенно стала вытесняться прокурорской и административной моделями предварительного следствия, характерными для наших дней. По судебной модели в 1860-е гг. зародился и институт военных следователей, которые в соответствии с положениями Военно-судебного устава (далее — ВСУ) 1867 г., состояли при военных окружных судах. В связи с вышесказанным опыт реорганизации предварительного следствия второй половины XIX в., особенности организации военных следственных органов этого периода представляют интерес в период современных преобразований в этой сфере.

Устав уголовного судопроизводства (далее — УУС) был основным документом судебной реформы 1864 г., регламентировавшим порядок проведения предварительного расследования, состоявшего из дознания и предварительного следствия (ст. 201 УУС 1864 г.), в основу которого легли основные гуманистические идеи судебной реформы. Однако реформа предварительного следствия была начата еще накануне крестьянской реформы в русле стратегического направления реформы местного полицейского управления и была проведена в соответствии с лучшими образцами западноевропейского законодательства. Правовую основу ее составили следующие документы:

«Учреждение судебных Следователей», «Наказ Судебным Следователям» и «Наказ полиции о производстве дознания»<sup>1</sup>, утвержденные 8 июня 1860 г. Эти нормативные акты впервые законодательно закрепили судебный характер следствия, определили фундаментальное положение о необходимости обеспечения независимости судебной власти от административной. В дальнейшем эти принципы получили развитие в Уставах судебной реформы 1864 г.

Согласно положениям Устава уголовного судопроизводства принципы распределения процессуальных полномочий на стадиях предварительного производства между его участниками были следующими. Мировые судьи разрешали уголовные дела единолично без предварительного дознания или следствия. При судах общей юрисдикции учреждались должности судебных следователей, которые при содействии полиции и прокуроров производили предварительное следствие о преступлениях, подсудных окружным судам. При производстве следствия следователи подчинялись прокурору, а в остальных вопросах — окружному суду и судебной палате (ст. 249 — 305 УУС).

На прокурора закон возлагал постоянное наблюдение за расследованием преступлений, руководство основными процедурными моментами уголовного преследования от возбуждения уголовного дела до передачи дела в суд. Полицейские чины при производстве дознания ставились в непосредственную зависимость от прокуроров. Следователь обязывался исполнять все требования прокурора, касающиеся исследования преступления и сбора доказательств, избрания меры пресечения в виде содержания под стражей. По окончании расследования его результаты должны были представляться прокурору окружного суда, который, проверив материалы следствия, приступал к составлению обвинительного акта или заключения о прекращении дела, которое передавалось им в окружной суд или прокурору судебной палаты, если обвиняемый изобличался в совершении более тяжкого преступления (ст. 315—509 УУС).

<sup>1</sup> ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. 35. № № 35890—35892.

Однако, как показывают материалы исследований пореформенной деятельности следственного аппарата, либеральные идеи реформаторов о придании предварительному следствию характера судебной деятельности, освобождении следователя от влияния административной власти, создании гарантии его процессуальной независимости осуществить на практике не удалось. Исследователи объясняют это целым рядом причин объективного характера. Так, А. Г. Мамонтов в работе, посвященной рассматриваемой реформе предварительного следствия<sup>1</sup>, указывает на постепенную деформацию правового статуса судебного следователя как представителя независимой судебной власти. Этому способствовало создание института «временных следователей», предусматривавшего возможность их отстранения в любое время. Предусмотренное законодательством обращение к этому институту как «вынужденное» со временем стало нормой, что привело, в конечном счете, к полному лишению несменяемости судебного следователя и постепенному ограничению его независимости<sup>2</sup>. В немалой степени этому способствовали и связанные с ростом революционного движения социально-политические процессы, которые, как показано в исследовании Б. В. Виленского<sup>3</sup>, повлекли за собой сворачивание демократических принципов судопроизводства, в том числе и на досудебных стадиях.

Небесспорными были некоторые из принципов разграничения компетенции лиц и органов, участвующих в досудебной подготовке уголовных дел. Не случайно предварительное следствие почти сразу после введения в действие судебных уставов стало одним из главных объектов критики. А. Ф. Кони в 1894 г. на совещании старших председателей и прокуроров судебных палат признавал, что «предварительное следствие является у нас по своей постановке и по

практическим результатам своим, по-видимому, одной из самых слабых сторон судебной организации»<sup>4</sup>.

Несмотря на то, что система органов военной юстиции определялась как единая и независимая от общих органов юстиции, она несла в себе все основные достоинства и пороки общегражданской судебной системы, не утрачивая при этом своей специфики, выразившейся, в первую очередь, в роли военного командования на всех стадиях военно-судебного процесса.

Устав 1867 г. несколько сузил пределы власти военных начальников по сравнению с прежним порядком, когда они несли всю ответственность за производство предварительного следствия. Однако и по новому законодательству за ними сохранялись значительные полномочия по обнаружению и преследованию преступлений и проступков, которые существенно сокращали объем компетенции участников предварительного производства по сравнению с общегражданской моделью. Обратимся к положениям Военно-судебного устава, регламентирующим права и обязанности участников военно-уголовного процесса на стадии предварительного производства.

В основу построения системы военно-следственных органов был положен принцип разделения всех преступлений на две категории: на те, для которых производство предварительного следствия обязательно, и те, по которым оно не обязательно. Несложные дела, аналогичные делам компетенции мировых судов, подлежали ведению полковых судов и должны были рассматриваться указанными судами без производства предварительного следствия. В отношении дел, подлежащих рассмотрению военно-окружными судами (порядок производства дел в них во многом соответствовал процессуальным правилам окружных судов и судебных палат), необходимость производства предварительного следствия была признана лишь для тех из них, которые не были свя-

<sup>1</sup> Мамонтов А. Г. Реформа предварительного следствия во второй половине XIX века в России. (Историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

<sup>2</sup> Там же. С. 161—164.

<sup>3</sup> Виленский Б. В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969.

<sup>4</sup> Совещание старших председателей и прокуроров судебных палат относительно реформы предварительного следствия реформы обвинительной процедуры // Журнал Министерства юстиции. 1894. № 11. С. 37.

заны с нарушением служебных обязанностей. В соответствии с указанным принципом определялась и разграничивалась компетенция лиц и органов, участвующих в судебной подготовке дел, в первую очередь, военных начальников, военных следователей и военных прокуроров.

Дела, подлежащие рассмотрению в полковых судах, для которых был предусмотрен упрощенный порядок рассмотрения дел, возбуждались по собственному усмотрению полкового командира либо по жалобам частных лиц, либо по сообщению мировых судей, полиции и других административных властей, а также по рапортам ближайших начальников обвиняемых. Дознание проводилась самим начальством, им же определялась и необходимость его проведения. По окончанию дознания военное начальство должно было или вынести решение собственной властью, предоставленной ему положением о дисциплинарных взысканиях, или, минуя военного прокурора, предать обвиняемого полковому суду (ст. 280—284, 300—319 ВСУ).

Распоряжения полкового командира о предании обвиняемого полковому суду обжалованию не подлежали. В военно-окружных судах во избежание столкновений из-за самостоятельного вмешательства прокурора и следователя в подведомственные военному командованию дела в основе разграничения полномочий по предварительному расследованию лежал следующий принцип: «власть военного прокурора и военного судебного следователя по преследованию преступлений должна начинаться там, где кончается дисциплинарная власть военных начальников и власть полковых судов» (ст. 266—267 ВСУ).

В руках военного начальства были сосредоточены все законные поводы к началу предварительного расследования: донесения подчиненных военных начальников, сообщения полиции, мировых судей, судебных и других учреждений и должностных лиц, объявления и жалобы частных лиц и военнослужащих. К нему же должны были обращаться с соответствующими сообщениями военный следователь, военный прокурор, полковые и военно-окружные суды. Воз-

буждать уголовное преследование по непосредственному усмотрению могли только полковые командиры. Им принадлежало право назначения дознания, отдельных следственных действий и предварительного следствия (ст. 282—285, 348, 375 ВСУ).

Из этого общего правила имелись и некоторые изъятия. Так, по делам о некоторых государственных преступлениях, преступлениях по должности чинов военно-судебного ведомства и по службе высших чинов военного управления действовали правила, согласно которым полномочия военных начальников, пользующихся правами полкового командира, были либо урезаны (только право на распоряжение о производстве дознания) либо переданы другим субъектам (главному начальнику военного округа, судебным учреждениям, главе государства) (ст. 1184—1186, 1211—1217, 1277 ВСУ). Военно-окружные суды являлись субъектами возбуждения уголовного преследования по делам о преступных деяниях по должности секретарей военно-окружных судов и их помощников, а также кандидатов на должности по военно-судебному ведомству. Главный военный суд возбуждал уголовное преследование по делам о преступлениях по должности председателя, судей и временных членов (за нарушения судейских обязанностей) военно-окружных судов, военных прокуроров и их помощников, военных следователей и делопроизводителей главного военного суда, причем вопрос о придании суду чинов военного прокурорского надзора мог быть возбужден только по предложению военного министра. И, наконец, высшей властью императора уголовное преследование возбуждалось в отношении членов (постоянных и временных) главного военного суда, главного военного прокурора и его помощников по преступлениям по должности и членов военного совета, главнокомандующих, командующих войсками в военных округах — по службе (ст. 1212—1216, 1277 ВСУ).

Что касается дознания, то согласно Уставу 1867 г. проведение всех следственных действий, в ходе которых собирались доказательства, проводились допросы, принимались необходимые меры для преду-

преждения уничтожения следов преступления и пресечения подозреваемому способов уклонения от дознания, следствия и суда входило в компетенцию военного начальства. В экстренных случаях оно имело право в отношении подозреваемых принимать меры пресечения даже в том случае, когда подозреваемые принадлежали к числу гражданских лиц. При таких обстоятельствах военное начальство должно было заменять следователя во всех следственных действиях, не требующих отлагательства. По окончанию дознания военное начальство имело право сделать распоряжение военному следователю о производстве предварительного следствия с одновременным уведомлением об этом военного прокурора<sup>1</sup>.

Существенными были полномочия командования и по производству предварительного следствия. В первую очередь, речь идет о праве решать вопрос о целесообразности и необходимости производства предварительного следствия по каждому конкретному случаю, принадлежащем исключительно военному начальству. Нужно иметь в виду, что в некоторых случаях полковые командиры имели право давать распоряжение о предании обвиняемого суду и без производства предварительного следствия (очевидные преступления по службе)<sup>2</sup>.

Военный начальник, по требованию которого производилось следствие, мог осведомляться лично или через доверенное лицо со всеми материалами дела, давать указания, обращать внимание следователя на такие обстоятельства, какие признавал нужными для разъяснения дела. В случае невыполнения военным следователем подобных указаний или в случае медлительности в производстве следствия военный начальник имел право поставить вопрос об устранении указанных замечаний через военного прокурора перед военным судом. Кроме того, в случаях, когда решение вопроса о необходимости производства предварительного следствия зависело от усмотрения соответствующих

военных начальников, последние могли назначать особые комиссии, которым поручалось расследование дела вместо военных следователей (ст. 339—345 ВСУ).

При пересмотре Устава в 1882—1884 гг. на военного начальника, по распоряжению которого производилось предварительное следствие, было возложено и наблюдение за принятием военным следователем мер пресечения против обвиняемых из военнослужащих (ст. 219 ВСУ). При этом права военного начальника относительно взятия под стражу обвиняемого были противоположны правам прокуратуры к лицам гражданского ведомства. Если требования прокуроров обязательны для следователя относительно освобождения из-под стражи, а не задержания их, то военный начальник, напротив, мог арестовать обвиняемого из военнослужащих по своему усмотрению, но не мог предъявить требований об освобождении обвиняемого, арестованного по постановлению военного следователя без участия военно-окружного суда (ст. 370, 476 ВСУ).

Весьма значительными полномочиями располагало военное начальство и при проведении других следственных действий, имеющих особое значение с точки зрения правоохраны. Так, при производстве психиатрической экспертизы, которая проводилась в окружном суде на основании ст. 355 УУС, в процедуре освидетельствования предусматривалось участие с правом голоса военного начальника или назначенного им лица (ст. 423 ВСУ).

Что касается прекращения или приостановления производства предварительного следствия, то это право, принадлежавшее в общем процессе исключительно суду (ст. 277 УУС), в военном процессе было предоставлено обвинительной власти в лице военного начальства и военного прокурора по взаимному согласию, при отсутствии которого дело предоставлялось на окончательное разрешение высшего в порядке подчиненности начальника (ст. 363 ВСУ).

Власть по преданию военнослужащих военному суду также принадлежала военным начальникам и была распределена между ними сообразно общественному положению обвиняемого. Все «нижние чины»

<sup>1</sup> Военно-судебный устав (ст. 312—319, 333—334).

<sup>2</sup> Свод военных постановлений. 1869 г. Т. XXIV. Ст. 334.

передавались военному суду полковыми командирами, а все остальные — начальниками дивизий, командующими войсками в округах, военным министром, главным военным судом и императором (ст. 562). При этом необходимо отметить и существование серьезных отступлений от этого правила, установленных в период обострения политической ситуации «Положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. Этим актом были узаконены полномочия на предание военному суду и генерал-губернаторам местностей, объявленных на положении усиленной или чрезвычайной охраны, в отношении лиц гражданского ведомства, причем эти действия могли совершаться без предварительного расследования на основании сведений, собранных в процессе дознания<sup>1</sup>.

Таким образом, военно-судебным уставом были предоставлены широкие полномочия военным начальникам по преследованию преступных деяний в сфере распорядительной и обвинительной власти. В ходе предварительного расследования им принадлежали исключительное право инициативы и отчасти надзора. Однако при этом стоит отметить, что их власть в производстве дознания и следствия была значительно сужена по сравнению с дореформенным военным процессом и в основном была предоставлена в отношении неотложных следственных действий, не терпящих отлагательств. Все же остальные следственные действия выполняли военные следователи, которые не находились в непосредственном подчинении военных начальников.

Согласно ст. 335 Военно-судебного устава предварительное следствие о преступлениях и проступках, подсудных военно-окружным судам, производилось военным или судебным следователем при содействии военного начальства или полиции и при наблюдении прокуроров и их помощников военного или гражданского ведомства по принадлежности. Определяя при этом существо обязанностей и степень власти военных следователей, ВСУ лишал военного

следователя права, предоставленного общими уставами судебному следователю, начинать производство следствия или по предложению прокурора или при наличии других законных поводов, к которым относилось и собственное усмотрение (ст. 297 УУС). Военно-судебный устав обязывал военного следователя приступить к предварительному следствию не иначе, как по поручению военного начальства, а также обязывал исполнять его требования в отношении полноты предварительного следствия, исследований вновь открывшегося преступления при производстве первого. Кроме того, применять свои постановления о мерах пресечения способов уклонения от следствия в отношении обвиняемого военный следователь мог только по распоряжению военного начальника (ст. 346 — 348 ВСУ).

Однако по сравнению с прежним порядком новый устав все же создавал военному следователю необходимые условия для обеспечения возможности самостоятельно, основываясь на законе и внутреннем убеждении, независимо от военно-обвинительной власти предпринимать меры, необходимые для расследования преступлений (ст. 349 ВСУ).

В компетенцию военного следователя входило право проверять, дополнять и отменять действия, произведенные во время первоначального исследования дела; право требовать незамедлительного исполнения своих требований, связанных с производством по делу, исполнять которые обязаны были не только полиция, «присутственные места», должностные и частные лица, но и военное начальство. При этом в случае сопротивления следователь мог требовать содействия как военного, так и гражданского начальства (ст. 346 — 348).

При производстве следствия военный следователь обязан был с «полным беспристрастием» исследовать обстоятельства как обличающие, так и оправдывающие обвиняемого (ст. 350 ВСУ). Для этого он должен был без промедления, «со всевозможной скоростью» (сроки Уставом не устанавливались), «не останавливаясь и в табельные или воскресные дни, если обстоятельства дела того потребуют», принимать все необходи-

<sup>1</sup> ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. 54. № 59491.

мые меры для собирания доказательств по расследуемому уголовному делу (ст. 379 СВП). Для их получения Уставом предусматривалась целая система следственных действий, предусматривающая гарантии обеспечения прав обвиняемого.

Осмотры и освидетельствования проводились с участием понятых, которые так же как и соответствующие специалисты из лиц гражданского ведомства избирались самим следователем, а из лиц военного ведомства назначались военным начальством по требованию следователя. Следователю предоставлялось право при наличии «основательных подозрений» производить выемки и обыски. Он мог вызывать и допрашивать свидетелей по делу, на которых в случае неявики налагалась соответствующая ответственность: на военнослужащих — через их начальство, на гражданских лиц — по усмотрению самого следователя на основании соответствующих законов. При производстве допроса обвиняемому предоставлялось право не давать показаний (ст. 460 ВСУ), а следователю вменялось в обязанность объявить, в чем тот обвиняется (ст. 457 ВСУ) и провести первоначальный допрос немедленно, не позднее 12 часов после его явки (ст. 455 ВСУ). Законом четко определялся круг недопустимых действий следователя в отношении обвиняемого, а именно: «домогаться сознания обвиняемого ни обещаниями, ни ухищрениями, ни угрозами или тому подобными мерами вымогательства» (ст. 459 ВСУ). Применение мер пресечения допускалось законом только на основании постановления следователя, вынесенного с учетом тяжести обстоятельств совершенного деяния, наличия улик и данных, характеризующих личность обвиняемого (ст. 370, 373, ВСУ), причем под надзором военных прокурора (в отношении гражданских лиц) или начальника (в отношении военнослужащих) (ст. 370, 372, 476 ВСУ). По всем следственным действиям военный следователь обязан был составлять протоколы и постановления, копии с которых следователь обязан был выдавать по просьбе участвующих в деле лиц: обвиняемому — бесплатно, а частному обвинителю или гражданскому истцу — за установленную плату (ст. 513 ВСУ).

Все участники процесса, задействованные на предварительной стадии, имели право внести в военно-окружной суд жалобы на проведенное следственное действие (ст. 521 ВСУ). Кроме того, обвиняемому, частным обвинителю и гражданскому истцу было предоставлено право отвода военного следователя по причинам, признаваемым законными поводами к отводу судей (ст. 358 ВСУ). При наличии таких причин следователь обязан был сам себя устранить от производства следствия, донести соответствующему военному начальнику и представить отвод на разрешение военно-окружного суда, не останавливая при этом производство необходимых следственных действий (ст. 359 — 361 ВСУ). После окончания предварительного следствия обвиняемый имел право ознакомиться с материалами дела, причем если обвиняемый указывал на какие-либо новые обстоятельства, то военный следователь обязан был проверить те из них, которые были существенны для дела. Только после этого военный следователь объявлял об окончании следствия по делу и пересылал все производство военному прокурору (ст. 514—516 ВСУ).

Современники по-разному оценивали организацию института следователей по Военно-судебному уставу. Так, профессор С. С. Абрамович-Барановский считал, что Военно-судебный устав имел в решении этого вопроса значительные преимущества как перед иностранным законодательством, так и перед Уставом уголовного судопроизводства. Он ратовал за то, что в противоположность следователю гражданского ведомства, военный следователь «ни в каком случае» не может приступить к производству предварительного следствия своею властью, без требования обвинительной власти в лице начальника, что его деятельность ограничивалась только исследованием преступного деяния в пределах предъявленного ему обвинения, а главное тем, что все это ставило следователя в положение судьи, «могущего беспристрастно собирать доказательства, как в пользу обвинения, так и в пользу обвиняемого»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Абрамович-Барановский С. С. Значение военного начальства в военно-уголовном судопроизводстве. СПб., 1896. С. 277.

Интересно, что в тот же период, на совещании высоких чинов гражданского судебного ведомства критике было подвергнуто аналогичное установление судебных уставов, закрепляющее статус судебных следователей как членов суда с возложением на них обязанностей по розыску преступников. Было отмечено, что смешение судебных и обвинительных функций привело к двум крайностям в практике следователей: «одни из них, относясь совершенно безучастно к раскрытию виновных в преступлении и исследовав преступное событие, полагают, что тем уже вполне исполнили свою обязанность. ... Эта категория судебных следователей представляется наиболее многочисленной. Другие, впрочем весьма немногие, наоборот, обращают предварительное следствие в розыск и сами производят ... дознание. Поэтому деятельность судебных следователей получает обыкновенно весьма неопределенный характер. Она не может быть названа розыском, но вместе с тем, она не представляется и деятельностью судебной, поверяющею представленные ей доказательства»<sup>1</sup>.

К этим словам хочется добавить еще одно замечание. Формальная защита по Военно-судебному уставу во время производства предварительного следствия в России тогда не допускалась в силу того, что интересы обвиняемого были гарантированы обязанностью военного следователя «с полным беспристрастием приводить в известность как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и обстоятельства его оправдывающие» (ст. 350 ВСУ). Вследствие этого хочется заметить, что, судя по широте возложенных на него функции, военный следователь, по замыслу законодателя, должен был являться не только «судьей», но и обвинителем и защитником обвиняемого одновременно. «Идеал высокий, но недостижимый» — справедливо отмечал в свое время профессор И. Я. Фойницкий, чьи слова были отчасти проиллюстрированы словами графа Блудова, заметившего однажды в одном из своих представлений Государственному совету, что столь противоположные обязанно-

сти не будут делать такую защиту удовлетворительной для подозреваемого, «потому что последний не может верить искренности защитника, который, предполагая в нем виновного, производит над ним расследование и должен всеми мерами изобличить его в вине»<sup>2</sup>.

Анализ следственной практики прошлого века показывает, что в зависимости от личных качеств, следователь становился либо на обвинительные позиции, и тогда судебный характер его деятельности приобретал лишь номинальный характер, либо на позиции судебной власти, что приводило к пассивности в розыске и изобличении преступников<sup>3</sup>.

В отличие от прежнего порядка, когда вся власть по надзору за производством следствия была сосредоточена в руках военного начальника, Военно-судебный устав 1867 г. ограничил власть командования в этой сфере, установив судебный и прокурорский надзор. Последний должен был усилить контроль над деятельностью военных следователей в целях обеспечения качества следствия и сокращения сроков предварительного следствия.

Следует отметить, что намерение разработчиков Устава уравнивать права военных прокуроров и военных начальников по надзору за следствием реализовалось лишь в виде более или менее значимом ограничении власти военного командования. Возобладало мнение о том, что первоначальное преследование незаконных действий военнослужащих в большей степени должно осуществляться воинскими начальниками, а деятельность военного прокурора должна начинаться преимущественно с момента, когда обвиняемый уже предан суду<sup>4</sup>. Такой подход обусловил наличие в военном судопроизводстве одного из важнейших отступлений от порядка, принятого в гражданском ведомстве, а именно несоответствие власти военного прокурора по возбуждению уголовного преследования полномочиям,

<sup>2</sup> Радионов К. Д. Защита в военном суде. СПб., 1902. С. 60.

<sup>3</sup> Мамонтов А. Г. Указ. соч. С. 161—164.

<sup>4</sup> Военный сборник. 1863. № 7. С. 266—267.

<sup>1</sup> Абрамович-Барановский С. С. Указ. соч. С. 128

предоставленным общегражданскому прокурору.

Справедливости ради следует заметить, что в рассматриваемый период военная прокуратура пользовалась правом возбуждения уголовного преследования только в Италии и Бельгии (в Германии, Австрии, Франции, например, военная прокуратура только исполняла распоряжения военного начальства, а в Англии вообще не существовало органов для возбуждения уголовного преследования против военнослужащих, и эти обязанности осуществлялись соответствующими высшими командирами)<sup>1</sup>. В России, как и в подавляющем большинстве стран, военный прокурор правом возбуждения уголовного преследования не обладал, имея на этом важном этапе предварительного расследования весьма незначительные полномочия. Военные прокуроры и их помощники сами следственных действий не производили, но обязаны были надзирать за деятельностью военных следователей и особых следственных комиссий (ст. 366 ВСУ).

В вопросе предания суду Военно-судебный устав предоставлял решающий голос военному начальству, не обладающему, как правило, ни юридическими познаниями, ни соответствующим опытом. Это, на взгляд автора, негативно характеризует рассматриваемый институт с точки зрения предоставления гарантий обвиняемому относительно необоснованного привлечения его к уголовной ответственности, и вынуждало нивелировать недостатки законодательной регламентации практикой.

Наряду с приданием надзорного характера полномочиям военной прокуратуры на досудебных стадиях военно-уголовного процесса, Военно-судебный устав поставил предварительное следствие и под судебный контроль, осуществляемый военно-окружными и временными судами как в предварительной (разрешительной), так и последующей форме.

Предварительный судебный контроль в досудебном производстве носил эпизодический характер, вводился Военно-судебным

уставом в отношении ограниченного круга процессуальных и оперативных действий органов уголовного преследования правоограничительного свойства и осуществлялся военными судами при наличии мотивированного ходатайства этих органов. Наиболее четко полномочия военно-окружных судов по осуществлению этого вида правосудной деятельности были прописаны в ст. 439 — 441 ВСУ, содержащих специальные правила для осмотра и выемки почтово-телеграфной корреспонденции лица, против которого возбуждено уголовное преследование. Для получения разрешения на действия военный следователь каждый раз был обязан «безотлагательно входить с представлением» в военно-окружной суд (ст. 439 ВСУ). В законе были изложены и нормы, касающиеся процедуры санкционирования военным судом перлюстрации корреспонденции. Указанные представления рассматривались военно-окружным судом в распорядительном заседании вне очереди. В своем постановлении о разрешении осмотра или выемки суд должен был «с точностью» указать основание, вызывающие необходимость этой меры (ст. 440 ВСУ).

Менее определено в Военно-судебном уставе были изложены полномочия военных судов по санкционированию других следственных действий и решений, например, процедура избрания обвиняемому меры пресечения, что было вызвано довольно сложным процессуальным взаимодействием трех слагаемых военно-судебной власти, необходимым как для исключения необоснованного ограничения прав обвиняемого, так и для соблюдения воинского принципа единоначалия.

Контрольная деятельность военного суда была направлена, прежде всего, на ограждение прав обвиняемого от необоснованных действий органов уголовного преследования. Вместе с тем некоторые нормы ВСУ нацеливали судебный контроль над следствием и на учет специфики военно-служебных отношений. Так, например, военный начальник мог обратиться в военный суд в случае игнорирования военным следователем его указаний на обстоятельства, необходимые с его точки зрения для разъясне-

<sup>1</sup> Лыкошин А. С. Военное судопроизводство. СПб., 1914. Вып. 1. С. 62.

ния дела, а также в случае медлительности действий следователя (ст. 344 ВСУ).

Статья 544 ВСУ устанавливала, что правила их рассмотрения аналогичны порядку судебного рассмотрения жалоб на следственные действия, представляющему собой, по сути, последующий судебный контроль над предварительным следствием. Правовым основанием для реализации этой формы правосудия военными судами можно считать ряд специальных норм из правил, посвященных порядку обжалования следственных действий. В них, наряду со ст. 521 и 527 ВСУ о том, что всякое следственное действие, нарушающее или стесняющее права участвующих в деле лиц, могло быть обжаловано путем подачи жалобы через то должностное лицо, действия которого обжаловались, особо оговаривался порядок обжалования действий военного следователя. Как бы подчеркивая судебный характер предварительного следствия, ВСУ предписывал жалобы на действия военного следователя подавать в военно-окружной суд независимо от того, каким образом они были предприняты — по собственной воле следователя или по требованию военного прокурора (ст. 543 ВСУ).

Как показывает анализ нормативных источников, регламентация последующего судебного контроля, по сравнению с предварительным, была более последовательно нацелена на защиту прав участников военно-уголовного процесса, обеспечивая им более открытый доступ к правосудию. При установлении сроков принятия к судебному производству жалоб на следственные действия законодателем учитывалась степень их значимости с точки зрения защиты прав личности. Так, в отличие от обычного порядка, когда поданные жалобы с соответствующими объяснениями должностного лица приобщались к следственному делу и рассматривались судом по окончании следствия вместе с приговорительными к суду распоряжениями (ст. 530, 543 ВСУ), жалобы на медлительность производства следствия, а также в отношении обеспечения иска о вознаграждении за вред и убытки подлежали передаче в военно-окружной суд в течение трех дней со дня подачи (ст. 529 ВСУ).

Наиболее благоприятные условия для подачи жалобы Военно-судебный устав создавал при обжаловании решения о лишении свободы. Эти и другие, поступающие отдельно от следственного дела жалобы и представления, должны были быть рассмотрены военно-окружным или временным судом в распорядительном заседании в первый присутственный день после получения (ст. 533—534 ВСУ), при этом, несмотря на такую оперативность, предусмотренная ВСУ процедура их разрешения носила судебный характер.

Военно-судебный устав предусматривал и возможность обжалования в вышестоящую судебную инстанцию определений военного суда, выносимых при осуществлении им контроля над предварительным производством. Каждый из участвующих в деле лиц мог подать частную жалобу или протест на определения суда, постановляемые по жалобам на следственные действия, «нарушающие или стесняющие их права», по принятию следствием мер пресечения и обеспечения иска о вознаграждении за вред и убытки (ст. 984, 985). Такие жалобы и протесты на частные определения суда подавались в семидневный срок в тот же военный суд, который, не останавливая исполнение этого определения, обязан был немедленно представить их вместе со своими объяснениями в Главный военный суд для рассмотрения. Исключение из правил о сроке составляли жалобы на медлительность и незаконное взятие под стражу, которые могли быть поданы в течение всего производства дела (ст. 987—990, 992 ВСУ).

Деятельность Главного военного суда на стадиях досудебного производства не ограничивалась только рассмотренными выше полномочиями и была довольно разнообразной. В решении некоторых вопросов предварительного производства Главному военному суду была предоставлена власть, сходная с властью судебной палаты гражданского ведомства, а именно:

— разрешение жалоб частных лиц на отказ военного начальства в производстве предварительного следствия по делам, подсудным военно-окружному суду, в случае разногласия по этому поводу между

начальством и военным прокурором (ст. 302 ВСУ);

— окончательное разрешение разногласий между военным начальством и военным прокурором по вопросу о предании военно-окружному суду в том случае, когда военный прокурор находит, что обвиняемый должен быть предан суду, а начальство признает, что его суду предавать не следует, а по отношению к преданию военно-окружному суду лиц гражданского ведомства и в обратном случае (ст. 558 ВСУ);

— постановление о предании военному суду лиц в военно-генеральских чинах, председателя и состоящих в военных чинах членов военно-морского суда, главного морского прокурора и его товарища (ст. 564 ВСУ), а также о предании военному суду председателей и судей военно-окружных судов, военных прокуроров, помощников их, военных следователей, делопроизводителей Главного военного суда и временных членов военно-окружных и временных военных судов за нарушение ими своих обязанностей (ст. 1216 ВСУ).

Приведенный выше опыт предшественников показывает, что, несмотря на очевидные преимущества реформированного института военного следователя, до конца решить проблемы характера функций, исполняемых судебным следователем в войсках, определения места следственных органов в системе военной юстиции, обеспечения процессуальной независимости следствия от административной власти до конца XIX в.

разрешить так и не удалось. Однако автору представляется весьма полезным актуализировать и осмыслить этот значимый в контексте реализации парадигмы укрепления правового государства в России опыт, дающий возможность извлечь уроки из прошлого и творчески развить всё самое ценное для будущего военных следственных органов России.

#### Библиография

1. Абрамович-Барановский, С. С. Значение военного начальства в военно-уголовном судопроизводстве / С. С. Абрамович-Барановский. [Текст] — СПб., 1896.
2. Аверченко, А. К. Организация следственного аппарата России: история и современность [Текст] / А. К. Аверченко, Д. О. Серов // Вестник НГУ. Сер. Право. — 2006. — Т. 2. — Вып. 1.
3. Виленский, Б. В. Судебная реформа и контрреформа в России / Б. В. Виленский. [Текст] — Саратов, 1969.
4. История создания Следственного комитета Российской Федерации и его современный правовой статус // Официальный сайт СК России. URL: <http://www.sledcom.ru/history/>.
5. Лыкошин, А. С. Военное судопроизводство / А. С. Лыкошин. [Текст] — СПб., 1914.
6. Мамонтов, А. Г. Реформа предварительного следствия во второй половине XIX века в России. (Историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / Мамонтов Александр Григорьевич; 12.00.01. [Текст] — М., 1996.
7. Радионов, К. Д. Защита в военном суде / К. Д. Радионов. [Текст] — СПб., 1902.
8. Совещание старших председателей и прокуроров судебных палат относительно реформы предварительного следствия реформы обвинительной процедуры [Текст] // Журнал Министерства юстиции. — 1894. — № 11.

## On the domestic experience of reforming of military investigative agencies in the judicial preliminary investigation the organization model

© Artamonova S. N.,  
candidate of legal Sciences, lecturer of the Military University

**Abstract:** in the article the historical and legal analysis of national experience in the functioning of the military investigative bodies of the second half of the XIX century in the judicial model of the preliminary investigation of the organization.

**Keywords:** military investigating authorities, preliminary investigation, military and judicial reform of 1864, the judicial model of the investigative unit.

**Bibliography**

1. Abramovich-Baranovski, S. S. the value of the military authorities in military criminal proceedings / S. S. Abramovich-Baranovsky. [Text] — St. Petersburg, 1896.
  2. Averchenko, A. K. Organization of the investigative unit of Russia: history and modernity [Text] / A. K. Averchenko, D. O. Serov // Vestnik NSU. Ser. Right. — 2006. — Т. 2. — Vol. 1.
  3. Vilensky B. V. Judicial reform and counter-reform in Russia / B. V. Vilensky. [Text] — Saratov, 1969.
  4. The story of the creation of the Investigative Committee of the Russian Federation and its modern legal status [Electronic resource] // the Official website of IC Russia. URL: [http:// www.sledcom.ru/history/](http://www.sledcom.ru/history/).
  5. Lykoshin, A. S., Military justice / A. S. Lykoshin. [Text] — St. Petersburg, 1914.
  6. Mamontov, A. G., the Reform of the preliminary investigation in the second half of the XIX century in Russia. (Istoriko-legal research) : dis. kand. the faculty of law. science / Mammoth Alexander G.; 12.00.01. [Text] — M., 1996.
  7. Radionov, Ph. D. Defense in military court / K. D. Rodionov. [Text] — St. Petersburg, 1902.
  8. Meeting of senior presidents and prosecutors of the trial chambers on the reform of the preliminary investigation of the reform of the contempt proceedings [Text] // journal of the Ministry of justice. — 1894. — № 11.
-

## Историко-правовые аспекты разграничения Арктики как основы обеспечения безопасности Древнерусского государства в регионе (X — первая половина XIV веков)

Фадеев Н. В.,

старший научный сотрудник, Вневедомственный научно-исследовательский институт изучения безопасности и сыска (ВНИИ ИБИС)

**Аннотация:** в статье исследуются исторические аспекты отношений России и Норвегии, сопровождающиеся правовым закреплением территориального разграничения Арктики. Приводится обоснование влияния начала процесса разграничения Арктики на формирование системы обеспечения военной и пограничной безопасности Руси в период X — первой половины XIV вв. Данной работой автор начинает цикл статей, посвященных анализу историко-правовых аспектов становления и развития обороны и системы обеспечения безопасности Российской Федерации в Арктическом регионе.

**Ключевые слова:** территориальное разграничение, Арктика, Россия, Норвегия, военная безопасность, пограничная безопасность.

**Рецензент** — И. В. Щелыкина, доктор юридических наук, доцент.

В условиях продолжающегося мирового экономического кризиса, инспирируемой США и их союзниками по Северо-Атлантическому альянсу военно-политической напряженности в отношениях с Российской Федерацией, нарастания проблем в открытии и разведке новых месторождений углеводородов, добыче и доставке традиционных видов топлива, необходимости расширения существующей морской транспортной системы всё большее значение для защиты интересов национальной безопасности России приобретает территория Арктики и юридическое урегулирование вопроса ее международно-правового режима.

В российской правовой литературе Арктика определяется как часть земного шара, центром которой является Северный географический полюс, а окраиной — Северный Полярный круг (66 градусов и 33 минуты северной широты)<sup>1</sup>. Площадь региона составляет 21 млн. кв. км и включает Северный Ледовитый океан с окраинными морями, расположенные там острова и прилегающие части материковой суши Европы, Азии и Северной Америки.

Действующее международное право не содержит международно-правового опреде-

ления Арктики и не устанавливает ее единого международно-правового режима. В настоящее время он находится в процессе развития: международные отношения в вопросе о юрисдикции над полярными территориями регулируются национальными законодательствами и двусторонними соглашениями арктических государств [к ним, согласно Декларации об учреждении Арктического Совета<sup>2</sup>, относятся: Дания (в содружестве с Гренландией и Фарерскими островами), Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Швеция]; а также такими нормами международного права как:

— Устав Организации Объединенных Наций;

— Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (UNCLOS)<sup>3</sup>;

— Конвенция о международной гражданской авиации<sup>4</sup>;

— Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в трёх средах<sup>5</sup>;

<sup>2</sup> Декларация об учреждении Арктического Совета (Оттава, 19 сентября 1996 г.).

<sup>3</sup> Конвенция ООН по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.).

<sup>4</sup> Конвенция о международной гражданской авиации (Чикаго, 7 декабря 1944 г.).

<sup>5</sup> Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в космическом пространстве и под водой (Москва, 5 августа 1963 г.).

<sup>1</sup> Гуреев С. А. Международное морское право : учеб. пособие / отв. ред. С. А. Гуреев; 2 изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 219.

— Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике<sup>1</sup> и др.<sup>2</sup>

Кроме того, на формирование международно-правового режима Арктики важнейшее влияние оказывает такой источник права как международный обычай — «доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы»<sup>3</sup>. В силу многолетней правоприменительной практики прибрежных арктических держав (Россия, Канада, Дания, Норвегия, США), получившей признание остальных стран, только эти пять государств имеют собственные «полярные владения» (терминология Русско-Английской Конвенции от 16 февраля 1825 г. «О взаимных выгодах, относящихся до торговли, мореплавания и рыбных промыслов на Тихом океане и до границ обоюдных владений их на Северо-Западном берегу Америки»<sup>4</sup>) и осуществляют суверенитет над всеми известными (открытыми) сухопутными образованиями в Арктике, внутренними морскими водами, территориальным морем, их дном и недрами, исключительными экономическими зонами, районами их континентального шельфа. Финляндия в связи с передачей Советскому Союзу района Печенги (Петсамо)<sup>5</sup> лишилась выхода в Северный Ледовитый океан; Исландия относит к Арктике всю свою территорию и, кроме того, претендует на права в арктических водах к северу от Полярного круга, стремясь быть признанной в статусе государства с арктическим побережьем; однако этого не признают Дания, Канада, Норвегия, Россия и США.

<sup>1</sup> Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике (Нуука, 12 мая 2011 г.).

<sup>2</sup> Иванов С. А. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам (под общ. ред. И. С. Иванова). М. : Аспект Пресс, 2013. Т. 3: Применимые правовые источники.

<sup>3</sup> Подп. «b» п. 1 ст. 38 Статута Международного Суда.

<sup>4</sup> Иванов И. С. Указ. соч. С. 73.

<sup>5</sup> Соглашение о перемирии между Союзом Советских Социалистических Республик, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, с одной стороны, и Финляндией, с другой.

Анализ современной международно-правовой и военно-политической обстановки в Заполярье свидетельствует о том, что из группы арктических стран все прибрежные, т.е. имеющие собственные арктические сектора (за исключением России) — Дания, США, Канада и Норвегия — являются членами НАТО; в Северо-Атлантический альянс входит также Исландия. В последние годы со стороны финских политиков активно продвигается тезис о необходимости вступления в НАТО не только самой Финляндии, но и Швеции: подобные заявления делались премьер-министрами Ю. Катайнемом и А. Стубом, а также министром обороны К. Хаглундом<sup>6</sup>.

Про-натовские усилия такого рода, в совокупности с постоянным наращиванием боевых возможностей вооруженных сил государств-членов альянса, прямо указывают на выбор блоком НАТО политики конфронтации и военно-политического противостояния с Россией, одним из геополитических центров которого, несомненно, становятся полярные широты.

На фоне данных вызовов современности Российской Федерацией предпринимаются определенные шаги политического, международно-правового и военного характера, направленные на противодействие существующим и прогнозируемым угрозам безопасности страны в регионе. В этой связи безусловный интерес представляет собой рассмотрение историко-правовых аспектов становления и развития обороны и обеспечения военной безопасности в российском Заполярье, а также существующее положение дел в данной области государственного и военного строительства в Российской Федерации.

Процесс проникновения человека в Арктику имеет солидную историю, возникнув на основе предпосылок экономического и военно-политического характера. Первоначально вновь открываемые экспедициями морских держав части земель за Полярным кругом с омывающими их водами Северного Ледовитого океана попадали под власть

<sup>6</sup> Ермолаева Н. Вступит ли Финляндия в НАТО? // Российская газета. № 6410 (138).

государств де-факто, без соответствующего юридического закрепления. Расширение русских территорий за счет новых арктических владений в этот период происходило по аналогичному сценарию.

Началом регулярных высокоширотных плаваний русских в Арктику считается период X—XII вв.

Так, И. Н. Михина, основываясь на работах С. Н. Валка «Грамоты Великого Новгорода и Пскова» и И. П. Шаскольского «Договоры Новгорода с Норвегией», а также литературно-историческом памятнике Древней Руси IX—XIII вв. «Устюжском летописном своде», отмечает, что еще до распространения власти Московского государства на прибрежные, островные территории и морские пространства Баренцева моря военным дружинам Великого Новгорода приходилось отражать набеги норвежцев на Кольский полуостров и рейды их кораблей вдоль северных русских берегов, так как эта и другие области Северного края уже считались неотъемлемой частью Древнерусского государства<sup>1</sup>.

К этому времени относят основание новгородцами первых поселений на берегах Белого моря, их походы на северо-восток от Уральских гор, открытие южного острова «Матки» архипелага Новая Земля<sup>2</sup> и Шпицбергена («Груманта» или «Святых русских островов»<sup>3</sup>). Уже в первой половине XII в. в

<sup>1</sup> Михина И. Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 29.

<sup>2</sup> Достоверных историко-документальных подтверждений этому нет; следы давнего пребывания на архипелаге русских были обнаружены экспедицией голландца Виллема Баренца в 1594 г.

<sup>3</sup> Считается, что Шпицберген был обнаружен поморами или викингами XII в., а первым документально закрепил факт его «открытия» в 1596 г. В. Баренц. Однако, в ходе Шпицбергенской экспедиции Института археологии Академии наук СССР под руководством кандидата исторических наук В. Ф. Старкова было доказано существование на архипелаге более восьмидесяти постоянных поморских поселений, часть из которых датируется серединой XVI в.; примерно с этого же времени архипелаг появляется на русских картах под названием «Святые русские острова». (См.: Мансуров Ю. А. Поморы с острова Грумант // URL: <http://www.vokrugsveta.ru/vs/article/2061/>; Старков В. Ф. Очерки истории освоения Арк-

числе новгородских земель указывался Терский берег<sup>4</sup> («волость Тре») Кольского полуострова<sup>5</sup>, а выходцы из древнего Новгорода уже фактически владели всем Мурманом<sup>6</sup>.

Возрастающее значение Крайнего Севера способствовало повышению внимания к региону со стороны ряда морских держав, рассматривающих Заполярье как зону своих национальных военных и экономических интересов, что могло привести к эскалации международной напряженности и возникновению межгосударственных конфликтов, не разрешимых мирным путем.

Таким образом, в складывающейся обстановке сформировались предпосылки к международно-правовому урегулированию полярной экспансии. Прежде всего, назрела необходимость юридического оформления принадлежности вновь открытых и освоенных территорий путем издания заинтересованными странами внутренних нормативных актов, двух- и многосторонних договоров относительно разграничения арктических владений, установления их режима, порядка использования, а также решения сопутствующих вопросов политического, экономического, военного, природоохранного и иного характера.

Изначально такие международно-правовые акты касались в основном вопросов установления пределов сфер военно-политических и экономических интересов некоторых приарктических государств. В юридической науке не существует единого

тики. Т. I. Шпицберген. 2-е изд. М. : Научный мир, 2009).

<sup>4</sup> Терский берег — преимущественно заполярное юго-восточное побережье Кольского полуострова протяженностью около 500 км от устья р. Варзуги до мыса Святой Нос, где граничило с Мурманом (до начала XX в. так называлось только северное побережье Кольского полуострова до границы с Норвегией).

<sup>5</sup> Визе В. Ю. Моря советской Арктики. Очерки по истории исследования. 3-е изд., М., Л.: Изд-во Главсевморпути, 1948. С. 9.

<sup>6</sup> Золотарев В. А. Историко-правовой аспект освоения Арктики и использования ее ресурсов // Погранология. Арктика и безопасность России в свете погранологии : материалы постоянно действующего межведомственного научного семинара. № 4. М. : Пограничная академия ФСБ России, 2010. С. 147.

взгляда относительно времени заключения первого международно-правового соглашения относительно территориальных разграничений в Арктике.

Так, П. Г. Бутков<sup>1</sup> в исследовании «Три древние договора руссов с норвежцами и шведами»<sup>2</sup> приводит текст рунной грамоты с описанием рубежей «между владениями Короля Норвегии и Государя Руссов ...» по заливу Люнген-фьорд. По данным ученого, впервые эта рунная грамота была опубликована в 1740 г. секретарем Стокгольмской Коллегии древностей Эриком Юлием Бьернером в книге «Критико-филологические рассуждения об орфографии языка Свеоготского, как рунного, так и простонародного, для очищения оной от испорченного писания среднего века» (Стокгольм, 1740); оригинал документа находился в кодексе норвежских законов XII в. Проведя анализ особенностей текста, П. Г. Бутков пришел к двойственному выводу, что грамота могла быть составлена как в период 870—933 гг. во времена властвования первого норвежского короля Геральда Гарфагера (Харальда I Прекрасноволосого), так и в более поздние сроки.

В 1897 г. в работе «Русский Север. Путевые записки» А. П. Энгельгардт<sup>3</sup>, упоминающая данное соглашение, датирует его XI в. и полагает, что договор был заключен между князем Ярославом Мудрым и королем Норвегии Олафом I Трюггвасоном.

В частности, по А. П. Энгельгардту: «Дружеские отношения между Россией и Норвегией установились издавна; в сочинении Эрика Верньера, изданном в Стокгольме в 1740 г., между прочим упоминается, что в XI в. границею между Русью и Норве-

гией считался, по договору Ярослава Мудрого с норвежским королем Олафом Тюрксоном, морской залив Люген-фиорд. Ярослав был женат на дочери короля Олафа, и между ними была большая дружба»<sup>4</sup>.

Однако в данной версии усматриваются неточности, возможно, обусловленные недостатком на тот период времени фактических данных или же просто созвучием скандинавских имен. В действительности, Ярослав Мудрый был женат на Ингигерд — дочери шведского короля Олава Шётконунга<sup>5</sup>, получившей при крещении имя Ирина<sup>6</sup>; брак между ними был заключен (по разным данным) в 1017 или 1019 г.

Олаф I Трюггвасон провозглашен верховным конунгом (королём) Норвегии в 995 г.<sup>7</sup> и правил до своей гибели в сентябре 1000 г. в битве с объединённым датско-шведским флотом у Свольдера, о чем повествует «Сага об Олаве сыне Трюггви»<sup>8</sup>; после его гибели Норвегия перешла под власть датской короны. В годы пребывания на норвежском троне Олафа I Трюггвасона Ярослав Владимирович правил Ростовским княжеством (с 987 г. по 1010 г.)<sup>9</sup>, и земли, входящие в сфе-

<sup>4</sup> Энгельгардт А. П. Русский Север. Путевые записки. М. : ОГИ, 2009. С. 31.

<sup>5</sup> Вместе с тем, отрицать наличие ее дальних родственных связей с норвежским престолом не приходится: Ингигерд была двоюродной племянницей Рагнвальда Ульфсона — мужа старшей сестры Олафа I Трюггвасона Ингеборги Трюггведоттир.

<sup>6</sup> Карпов А. Ю. Ярослав Мудрый. М. : Мол. гвардия, 2010. С. 67.

<sup>7</sup> Вся Норвегия на русском. Короли Норвегии // URL: [http://www.norge.ru/norske\\_konge/](http://www.norge.ru/norske_konge/).

<sup>8</sup> URL: <http://norse.ulver.com/src/konung/heimskringla/olaf-tr/ru.html>.

<sup>9</sup> Традиционно считается, что Ярослав родился в 978 или 979 г. и прожил 76 лет. Эти данные основаны, прежде всего, на Повести временных лет и выводах русского историка XVIII в. В. Н. Татищева. Вместе с тем, существуют и альтернативные точки зрения, относящие рождение князя к 980 и даже более поздним годам, и, соответственно, ставящие под сомнение продолжительность его жизни (подробнее см.: Карпов А. Ю. Указ. соч. С. 14—16; также см.: Рохлин Д. Г. Итоги анатомического и рентгенологического изучения скелета Ярослава Мудрого // Краткие сообщения о докладах и полевых исследованиях института истории материальной культуры. Выпуск VII. Издательство Академии Наук СССР. М., Л., 1940; также см.: Гинзбург В. В. Об антропологическом изучении скелетов Ярослава Мудрого, Анны и

<sup>1</sup> Пётр Григорьевич Бутков (17 декабря 1775 г. — 12 декабря 1857 г.) — русский историк, действительный член Академии наук, действительный тайный советник, сенатор.

<sup>2</sup> Бутков П. Г. Три древние договора руссов с норвежцами и шведами : (Из 2-ой книжки Журнала Мин-ва Вн. Дел, 1837) / [Соч.] П. Буткова. СПб. : тип. М-ва вн. дел, [1837] // URL: <http://elibrary.ru/nodes/4532#page/1/mode/grid/zoom/1>.

<sup>3</sup> Александр Платонович Энгельгардт (17 августа 1845 — 22 ноября 1903 гг.) — глава Смоленской (1877—1887), Архангельской (1893—1901) и Саратовской (с 1901 г.) губерний.

ру интереса и влияния Великого Новгорода, явно были ему не подвластны; новгородский престол он занял только в 1010 г. и правил по 1034 г.

Таким образом, подобное соглашение могло быть заключено в период княжения в Великом Новгороде предшественников Ярослава Мудрого — Владимира I Святославича (княжил в Новгороде в 970—988 гг.) или Вышеслава Владимировича (князь Новгородский в 988—1010 гг.).

Возможно, что такая договоренность состоялась несколько позже указанного А. П. Энгельгардтом времени — в периоды княжения Ярослава Мудрого в Новгороде (1010—1034) и в Киеве (1016—1018, 1019—1054)<sup>1</sup>.

В таком случае упоминаемое соглашение о территориальном разделе могло быть достигнуто им с кем-либо из норвежских монархов первой половины XI в.: Свенем I Вилобородым (1000 — 1014 гг.), Олафом II Толстым (1015 — 1028 гг.), Кнудом Великим (1028 — 1035 гг.)<sup>2</sup>.

Кроме того, в приведенном П. Г. Бутковым фрагменте текста грамоты изложено следующее: «Сии суть пустынные Мархии<sup>3</sup>, между владениями короля Норвегии и Государя Руссов, как старые люди предали и утверждают поднесь все лесные обитатели и Финны», что прямо указывает на существование более ранних договоренностей (в письменной или устной форме) по вопросу

разграничения земель Древней Руси и Королевства Норвегия.

Таким образом, доступные исторические источники однозначно указывают на то, что первым известным науке документальным свидетельством установления русско-норвежской границы явилась рунная грамота, точное время составленная которой неизвестно, но, предположительно, охватывается периодом второй половины IX — начала XI вв. Документ юридически закрепил существовавшее соглашение о территориальном разделе Арктики по Люнген-фьорду.

Относительно обстоятельств последующего переноса вышеуказанной границы существует мнение, что в честь свадьбы (1043) своей дочери Елизаветы и будущего норвежского короля Харальда III Сурового Ярослав Мудрый в качестве приданого подарил зятю всю территорию к северо-востоку от Люнген-фьорда до Алта-фьорда и р. Алтаэльв<sup>4</sup>.

Вместе с тем, по некоторым данным, в том же 1043 г. Харальд III Суровый был совместно с дружиной Владимира Ярославича в военном походе на Византию<sup>5</sup>. Кампания закончилась для русских неудачей; поэтому, автор не исключают, что передача части заполярных территорий, входивших в сферу влияния Новгородского княжества, явилась своего рода компенсацией услуг норвежских наемников, участвовавших в походе (в случае победы над Византией оплата могла быть произведена из трофеев).

В итоге, русско-норвежская граница по Люнген-фьорду просуществовала до середины XI в.<sup>6</sup>, после чего была передвинута на восток.

Таким образом, первоначальный период закрепления русских в Арктике сопровож-

Ингигерд // Краткие сообщения о докладах и полевых исследованиях института истории материальной культуры. Выпуск VII. Издательство Академии Наук СССР. М., Л., 1940.

<sup>1</sup> Уже будучи великим князем Киевским, Ярослав сохранял за собой Новгородский престол и предпочитал находиться в Великом Новгороде до 1036 г., когда умер его брат Мстислав — основной конкурент в борьбе за киевский престол, с 1026 г. правивший землями к западу от Днепра. В 1034 г. на Новгородское княжение Ярослав поставил своего сына Владимира (княжил до октября 1052 г.). Наличие подобного административного ресурса позволяло ему в полной мере управлять Новгородскими землями.

<sup>2</sup> Вся Норвегия на русском. Короли Норвегии // URL: [http://www.norge.ru/norske\\_konge/](http://www.norge.ru/norske_konge/)

<sup>3</sup> П. Г. Бутков трактует «Марх» как «предел, граница». См.: Бутков П. Г. Указ. соч. С. 5.

<sup>4</sup> Энциклопедический Лексикон Кольский Север. Российско-норвежская граница X—XX вв. на Кольском Севере // URL: [http://lexicon.dobrohot.org/index.php/РОССИЙСКО-НОРВЕЖСКАЯ\\_ГРАНИЦА\\_X—XX\\_вв.\\_на\\_Кольском\\_Севере](http://lexicon.dobrohot.org/index.php/РОССИЙСКО-НОРВЕЖСКАЯ_ГРАНИЦА_X—XX_вв._на_Кольском_Севере).

<sup>5</sup> Всемирная история. Правление Ярослава I. Война с Византией // URL: [http://www.world-history.ru/persons\\_about/370/681.html](http://www.world-history.ru/persons_about/370/681.html).

<sup>6</sup> Энциклопедический Лексикон Кольский Север. Российско-норвежская граница X—XX вв. на Кольском Севере.

дался усилением военной безопасности Древнерусского государства, прежде всего за счет разграничения территорий и сфер национальных интересов в соответствии с действовавшими на тот момент нормами права.

Одним из факторов укрепления власти Великого Новгорода на вновь осваиваемых землях являлось распространение на них практики сбора дани. По сведениям отечественных специалистов по истории Арктики<sup>1</sup>, уже в XII в. дань Великому Новгороду платило население огромных территорий от Балтики до Белого моря и до Урала, а также жители Терского берега Кольского полуострова.

Позже экономические интересы Древней Руси распространились и на западную часть саамской тундры — Финмаркен<sup>2</sup>, вследствие чего уже в первой половине XIII в. саамы Финмаркена и Кольского полуострова платили одновременно две дани — Новгороду и Норвегии. К этому же времени относят попытки норвежских чиновников обложить в Финмаркене подданных Великого Новгорода — карел, мигрирующих от Белого моря на север в поисках богатых угодий для пушного и рыбного промыслов. Столкновение норвежских и новгородских государственных интересов привело к резкому обострению военно-политической обстановки в приграничье и последующим вооруженным столкновениям.

Урегулированию возникшей международной напряженности и укреплению военной безопасности обоих государств послужило соглашение, заключенное в 1251 г. между управлявшим Новгородским государством князем Александром Невским и норвежским королем Хоконом IV Хоконсоном.

Договор положил начало постоянной системе русско-норвежских отношений, узаконил реально сложившуюся к середине

XIII в. ситуацию двоеданства: все пространство от западной границы Финмаркена — Люнген-фьорда — и до восточного берега Кольского полуострова (кроме его юго-восточного побережья, уже имевшего русские поселения) официально стало общим округом по сбору дани с саамов обоими государствами — Норвегией и новгородской Русью.

Общий округ по сбору дани просуществовал до начала XVII в.<sup>3</sup> По некоторым данным<sup>4</sup>, договор также предусматривал перенос русско-норвежской границы на Тана-фьорд и р. Танаэльв в обмен на помощь со стороны Норвежского королевства в борьбе против татар.

Данное соглашение примечательно тем, что сохранилось его документальное доказательство — «Разграничительная грамота» (представляет из себя пергаментную рукопись с нанесенными со слов местных саамов новгородской и норвежской границами в области Финмаркен и на Кольском полуострове; хранится в Копенгагенском университете<sup>5</sup>).

Несмотря на достигнутые договоренности, с 70-х годов XIII в. на территории Финмаркена вновь начались вооруженные столкновения между норвежскими данщиками и поселенцами, с одной стороны, и осваивавшими побережье Кольского полуострова новгородскими подданными — ка-

<sup>3</sup> Гуревич А. Я. История Норвегии // URL: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Skandinav/Norwegen/Dog\\_Novg\\_Norveg/frametext.htm](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Skandinav/Norwegen/Dog_Novg_Norveg/frametext.htm)

<sup>4</sup> Энциклопедический Лексикон Кольский Север. Российско-норвежская граница X—XX вв. на Кольском Севере.

<sup>5</sup> Так, И. П. Шаскольский считал, что эта грамота «...отражает начальный этап русско-норвежских отношений, является, по-видимому, их первой регламентацией». Взгляд И. П. Шаскольского позже был принят В. Л. Яниным: «Документ ... является частью первого договора между Новгородом и Норвегией, заключенного в 1251 г.». См.: Шаскольский И. П. Договоры Новгорода с Норвегией / Исторические записки. 1945. Т. 14. С. 44—51; также см.: Шаскольский И. П. Русско-норвежский договор 1326 года // Скандинавский сборник. Таллин, 1970. Вып. 15. С. 63—71; также см.: Янин В. Л. Новгородские акты XII—XV вв. М., 1990. С. 82. Скандинавские ученые относят «Разграничительную грамоту» к Ореховскому договору.

<sup>1</sup> История Норвегии / А. Я. Гуревич [и др.]. М. : Наука, 1980; Визе В. Ю. Указ. соч. С. 9.

<sup>2</sup> Самая северная область современной Норвегии, граничащая с Российской Федерацией. Исторически территория традиционного расселения саамских племен (полный норвежский суверенитет был установлен в Финмаркене только в XVIII в.)

релами и поморами-промышленниками из Подвинья, с другой стороны. Кроме того, обострению обстановки не могло не способствовать основание норвежцами в начале XIV в. на восточном побережье провинции Финмаркен в устье Варангер-фьорда (фактически — на территории совместных с Русью экономических интересов) селения Варгё (в н.в. — Вардё) с крепостью Вардехус.

Для прекращения вооруженных столкновений в Финмаркене, разграничения колонизованных территорий и географических сфер влияния 3 июня 1326 г. между посольствами Новгородской республики и шведско-норвежского короля Магнуса II Эриксона Смека был заключен второй договор сроком на 10 лет. Стороны договорились о взаимной свободе передвижения и торговли: «... гости из Норвегии должны иметь проезд к Новгороду и Заволочью без всякого препятствия, и, наоборот, гости из Новгорода и Заволочья должны иметь проезд в Норвегию без всякого препятствия»<sup>1</sup>.

Предполагалось устранить наиболее вероятные предпосылки к возникновению угроз безопасности обоих государств и решать спорные вопросы исключительно мирным путем: «За обиды, какие норвежцы причинили новгородцам на земле либо на воде, либо убийствами либо иными обидами, новгородцы не должны мстить, ни припоминать о них; и если новгородцы причинили какой-либо ущерб норвежцам, то и норвежцы точно так же не должны напоминать. ... Также, если норвежцы переходят меру и рубеж земель, желая сделать зло, и если, наоборот, новгородцы переходят рубеж земель, со своей земли на норвежскую, чтобы сделать зло, то таковые, желающие таким образом сделать зло, должны быть схвачены и наказаны, по крестному целованию, без нарушения мира».

Относительно роли договора в урегулировании пограничных споров существует

мнение<sup>2</sup>, что Великому Новгороду удалось сохранить прежнюю границу от 1251 г. (по Тана-фьорду и р. Танаэльв).

Однако автор поддерживает мнение исследователей<sup>3</sup>, считающих, что граница стала проходить по Паз-реке, впадающей в Варангер-фьорд, и его южному берегу. В пользу справедливости данного утверждения может говорить не только содержание упомянутой выше «Договорной грамоты ...»<sup>4</sup> во взаимосвязи с хронологией заключения Новгородско-норвежского договора (1326) и более раннего — Новгородско-шведского Ореховского мира (1323)<sup>5</sup>, но и то, что за Норвегией сохранились основанные на спорных территориях селение Варгё и крепость Вардехус, ставшие на многие века пограничным форпостом на востоке страны.

Значительным событием в сфере укрепления военной безопасности нашего государства на Севере явилось установление Ореховского (Ореховецкого или Нотебергского) мира. Он был заключен 12 августа 1323 г. в крепости Орешек (Ореховец) и явился первым после 30 лет военных действий между Новгородской республикой и

<sup>2</sup> Энциклопедический Лексикон Кольский Север. Российско-норвежская граница X—XX вв. на Кольском Севере // URL: [http://lexicon.dobrohot.org/index.php/РОССИЙСКО-НОРВЕЖСКАЯ\\_ГРАНИЦА\\_X—XX\\_вв.\\_на\\_Кольском\\_Севере](http://lexicon.dobrohot.org/index.php/РОССИЙСКО-НОРВЕЖСКАЯ_ГРАНИЦА_X—XX_вв._на_Кольском_Севере).

<sup>3</sup> Гуревич А. Я. История Норвегии // URL: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Skandinav/Norwegen/Dog\\_Novg\\_Norveg/frametext.htm](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Skandinav/Norwegen/Dog_Novg_Norveg/frametext.htm); Шаскольский И. П. Договоры Новгорода с Норвегией / Исторические записки. 1945. Т. 14. С. 44—51; Он же. Русско-норвежский договор 1326 г. / Скандинавский сборник. Таллин, 1970. Вып. 15. С. 63—71; Михина И. Н. Указ. соч. С. 30.

<sup>4</sup> Грамота гласила: «... если норвежцы в течение последних лет перешли древнее означение или рубеж земель, то должны оставить и отдать русским их землю. ... Также, новгородцы не должны переходить древнее означение и рубеж земель..., а если перешли, должны точно так же отдать норвежцам их землю». См.: 1326 г., июня 3. Договорная грамота Новгорода с Норвегией о мире // URL: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Russ/XIII/1260-1280/Gramoty\\_otn\\_Novgoroda\\_knjaz/21-40/39.htm](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Russ/XIII/1260-1280/Gramoty_otn_Novgoroda_knjaz/21-40/39.htm)

<sup>5</sup> С 1319 г. действовало Соглашение о личной унии Швеции и Норвегии под властью короля Магнуса II Эриксона Смека, члена шведской королевской семьи / <http://www.norge.ru/history>.

<sup>1</sup> 1326 г. июня 3. Договорная грамота Новгорода с Норвегией о мире // URL: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Russ/XIII/1260-1280/Gramoty\\_otn\\_Novgoroda\\_knjaz/21-40/39.htm](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Russ/XIII/1260-1280/Gramoty_otn_Novgoroda_knjaz/21-40/39.htm).

Шведским королевством и первым известным в истории Руси мирным соглашением столь высокого ранга.

Договаривающимися сторонами была официально установлена межгосударственная граница, разделившая западную и восточную части Карельского перешейка и прилегающие области.

Особенностью данного международно-правового акта является успешная защита Новгородом собственных государственных интересов не только в вопросах разграничения земель и определения порядка их использования, но и в обеспечении военной безопасности. Так, Швеции отходили три западнокарельских погоста (Саволак, Яскис и Эурепа), которые к моменту заключения мира уже 30 лет были захвачены и управлялись шведами. При этом в экономическом плане соглашение предусматривало совместное хозяйственное пользование (охота и рыбная ловля) указанных земель.

С точки зрения обеспечения военной безопасности:

- не допускалось строительство обеими сторонами крепостей вблизи границы;
- для шведов была запрещена покупка земель и угодий на приграничных новгородских территориях;
- в случае нападения на Новгородскую землю «из-за Нарвы» третьих сил шведы не имели права оказывать им военную помощь;
- при возникновении взаимных «обид» предусматривалось их решение мирными средствами.

Уникальность Ореховского мира заключается в его долговечности: после присоединения в 1478 г. Иваном III Новгородской республики к Великому княжеству Московскому договор сохранил свою юридическую силу, функционировал ещё более 120 лет в качестве уже российско-шведского соглашения и являлся правовой основой обеспечения безопасности России на арктическом направлении в течение почти 270 лет<sup>1</sup>.

Заключение русско-шведского (1323) и русско-норвежского (1326) договоров урегулировало ряд спорных вопросов в международно-правовом разделении территории, позволило Древнерусскому государству обеспечить свою относительную военную и экономическую безопасность на северо-западном направлении, однако существенно ограничило возможности дальнейшей экспансии русских на земли, находящиеся к северо-западу от границ Новгородского княжества. Это заложило предпосылки к переносу вектора географии исследований в восточном и северо-восточном направлениях от Беломорского побережья. В 1364 г. новгородским войском под предводительством воеводы Александра Абакумовича осуществлен переход через Северный Урал и далее по реке Оби до ее впадения в Северный Ледовитый океан, что послужило формированию условий для дальнейшего освоения заполярных районов Западной Сибири.

Таким образом, проникновение русских в Арктику начинается на рубеже X—XII в. Первоначально власть Древнерусского государства на вновь открываемые и присоединяемые северные территории распространялась по существующему обычаю без какого-либо юридического закрепления. В дальнейшем разграничение сфер влияния и интересов, а также урегулирование спорных вопросов происходило на основе международных соглашений между Древней Русью и ее северными соседями — Норвегией и Швецией.

Наиболее значимыми из подобных договоров, послуживших делу укрепления военной безопасности Древнерусского государства в Арктике в период конца IX — первой половины XIV вв., являются:

- первое русско-норвежское соглашение о разграничении территории интересов и влияния по заливу Люнген-фьорд (предположительно, вторая половина IX — начало XI в.);

— новгородско-норвежский договор от 1251 г., закрепивший новую русско-норвежскую границу по Тана-фьорду и р. Танаэльв и способствовавший совместной реализации экономических интересов в провинции Финмаркен;

<sup>1</sup> Ореховский мир действовал до русско-шведской войны 1590—1593 гг., по итогам которой 18 (28) мая 1595 г. между Русским царством и Королевством Швеция был заключен Тявзинский мирный договор.

— имеющие сохранившиеся документальные подтверждения русско-шведский (1323) и русско-норвежский (1326) договоры, обусловившие для их участников серьезные политические, экономические и военно-правовые последствия на длительную перспективу, а также косвенно способствовавшие формированию предпосылок к дальнейшему освоению русскими арктических территорий в заполярных областях Западной Сибири.

#### Библиография

1. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества : хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам (под общ. ред. И. С. Иванова). [Текст] — М. : Аспект Пресс, 2013. Т. 3: Применимые правовые источники. — 663 с.
2. Бутков, П. Г. Три древние договора руссов с норвежцами и шведами : (из 2-й книжки Журнала Мин-ва Вн. Дел, 1837) / П. Г. Бутков. [Текст] — СПб. : тип. М-ва вн. дел, 1837. — 39 с.
3. Визе, В. Ю. Моря советской Арктики. Очерки по истории исследования : 3-е изд. / В. Ю. Визе. [Текст] — М., Л. : Изд. Главсевморпути, 1948. — 418 с.
4. Гинзбург, В. В. Об антропологическом изучении скелетов Ярослава Мудрого, Анны и Ингигерд // Краткие сообщения о докладах и полевых исследованиях института истории материальной культуры. Выпуск VII. Изд. Академии Наук СССР. [Текст] — М., Л., 1940.
5. Гуреев, С. А. Международное морское право : учеб. пособие / С. А. Гуреев, И. В. Зенкин, Г. Г. Иванов ; отв. ред. С. А. Гуреев. — 2 изд., перераб. и доп. [Текст] — М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. — 432 с.
6. Ермолаева, Н. Вступит ли Финляндия в НАТО? [Текст] / Н. Ермолаева // Российская газета. № 6410 (138).
7. Золотарев, В. А. Историко-правовой аспект освоения Арктики и использования ее ресурсов [Текст] / В. А. Золотарев // Погранология. Арктика и безопасность России в свете погранологии : материалы постоянно действующего межведомственного научного семинара. № 4. — М. : Пограничная академия ФСБ России, 2010.
8. История Норвегии / А. Я. Гуревич [и др.]. [Текст] — М. : Наука, 1980. — 712 с.
9. Карпов, А. Ю. Ярослав Мудрый / А. Ю. Карпов. [Текст] — М. : Мол. гвардия, 2010.
10. Линд, Дж. Х. «Разграничительная Грамота» и Новгородско-Норвежские договоры 1251 и 1326 гг. / Дж. Х. Линд // URL: <http://norse.ulver.com/articles/lind/delimit.html/>.
11. Мансуров, Ю. А. Поморы с острова Грумант [Электронный ресурс] / Ю. А. Мансуров // URL: <http://www.vokrugsveta.ru/vs/article/2061/>
12. Михина, И. Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / И. Н. Михина. [Текст] — М., 2003.
13. Рохлин, Д. Г. Итоги анатомического и рентгенологического изучения скелета Ярослава Мудрого [Текст] / Д. Г. Рохлин // Краткие сообщения о докладах и полевых исследованиях института истории материальной культуры. Выпуск VII. М., Л. : Изд-во Академии Наук СССР, 1940.
14. Старков, В. Ф. Очерки истории освоения Арктики. Т. I. Шпицберген / В. Ф. Старков. 2-е изд. [Текст] — М. : Научный мир, 2009. — 96 с.
15. Энгельгардт, А. П. Русский Север. Путевые записки / А. П. Энгельгардт. [Текст] — М. : ОГИ, 2009.

## Historical and legal aspects of the delimitation of the Arctic as a basis for ensuring the security of the Old Russian state in the region (from X to the first half of the XIV century)

© Fadeev N. V.,  
senior researcher,  
Non-departmental Research Institute  
for Security and Investigation Studies

**Abstract:** this article is devoted to the research of historical aspects of the relations between Russia and Norway, accompanied by the legal consolidation of territorial delimitation of the Arctic. The article provides the substantiation of the influence of the beginning of the process of delimitation of the Arctic to the formation of the military and border security system of Ruthenia in period from X to the first half of the XIV century. With this paper the author begins a series of articles dedicated to the analysis of historical and legal aspects of the establishment and development of defense and security system of the Russian Federation in the Arctic region.

**Keywords:** territorial delimitation, Arctic, Russia, Norway, military security, border security

**Bibliography**

1. The Arctic region: Problems of international cooperation : a reader in 3 volumes / ROS. Council for int. matters (under the General editorship of I. S. Ivanov). [Text] — M.: Aspect Press, 2013. Vol. 3: Applicable legal sources. — 663 p.
  2. Butkov, P. G. Three ancient Treaty of the Rus with the Norwegians and Swedes : (from the 2nd book of the Journal of the Ministry EXT. Affairs, 1837) / P. G. Butkov. [Text] — SPb.: type. M-VA EXT. Affairs, 1837. — 39 S.
  3. Vize, V. Yu Seas of the Soviet Arctic. Essays on the history of research : 3rd ed. / V. Yu. Vize. [Text] — M., L. : Izd. Nsra, 1948. — 418 p
  4. Ginzburg V. V. anthropological study of the skeletons of Yaroslav the Wise, Anna and Ingigerd // Short communications on reports and field studies of the Institute of history of material culture. Issue VII. Ed. Academy of Sciences of the USSR. [Text] — M., L., 1940.
  5. Gureev, S. A. International Maritime law : textbook. a manual / S. A. Gureev, I. V. Zenkin, G. G. Ivanov; ed. edited by S. A. Gureev. — 2nd ed., Rev. [Text] — M. : INFRA-M, 2011. — 432 p.
  6. Ermolaeva, N. Would enter Finland in NATO? [Text] / N. Ermolaeva // the Russian newspaper. № 6410 (138).
  7. Zolotarev, V. A. Historical and legal aspects of Arctic exploration and use of its resources [Text] / V. A. Zolotarev // Pornology. The Arctic and Russia's security in the light of pornology : materials of constantly operating interdepartmental science seminar. № 4. — M. : Boundary Academy of FSB of Russia, 2010.
  8. History of Norway / A. Ya. Gurevich, V. V. Roginsky, E. P., Basis etc. [Text] — M. : Nauka, 1980. — 712 p.
  9. Karpov, A. Y. Yaroslav The Wise. [Text] — M. : Mol. guard, 2010.
  10. Lind, John. X. «the Dividing Letter» and Novgorod-Norwegian contracts 1251 and 1326. [Electronic resource] // <http://norse.ulver.com/articles/lind/delimit.html/>.
  11. Mansurov, Yu. a. coast-dwellers from the island of Grumant [Electronic resource] / Y. A. Mansurov // URL: <http://www.vokrugsveta.ru/vs/article/2061/>
  12. Mikhina I. N. International legal regime of Maritime spaces in the Arctic. The dissertation on competition of a scientific degree of candidate of legal Sciences / I. N. Mikhina. [Text] — M., 2003.
  13. Rokhlin, D. G. the Results of anatomical and radiological study of the skeleton of Yaroslav the Wise [Text] / D. G. Rokhlin // Short communications on reports and field is-the studies of the Institute of history of material culture. Issue VII. M., L. : Izd. Academy of Sciences USSR, 1940.
  14. Starkov, V. F. essays on the history of Arctic exploration. Volume I. Spitsbergen; 2nd ed. / V. F. Starkov. [Text] — M. : The scientific world, 2009. — 96 p
  15. Engelhardt, A. P. Russian North. Travel notes / AP Engelgart. [Text] — M. : OGI, 2009.
-

## Жилищное обеспечение военнослужащих. Социальные гарантии

**Предоставление военнослужащим земельных участков для индивидуального жилищного строительства: об эрозии соответствующих правовых положений статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в свете их исторического толкования**

© Воробьев Е. Г.,

кандидат юридических наук, доцент

**Аннотация.** Сохранившиеся в военном законодательстве положения о возможном предоставлении военнослужащим земельных участков для индивидуального жилищного строительства — суть рудименты правовых норм, десятилетие назад изъятых из федерального закона. В результате анализируемое право из специального и самостоятельного института жилищного обеспечения военнослужащих превратилось в ординарное общее право, более не принадлежащее к социально-правовым гарантиям именно гражданам в погонах. Однако в силу роста общего уровня денежного довольствия и устойчивой тенденции замены натуральных форм их жилищного обеспечения денежными формами, в том числе с ослаблением полного государственного контроля за последующим целевым использованием выделяемых средств только на жилищное обеспечение, возможности военнослужащих по реализации права на жилище путем приобретения земельных участков для индивидуального жилищного строительства вновь возрождаются. Данное право возвращается в ином, частноправовом качестве, как общегражданское рыночное право, реализуемое за счет государственных жилищных выплат и личных средств из денежного содержания граждан, получаемого от государства в период их воинской службы.

**Ключевые слова:** жилищное обеспечение военнослужащих; индивидуальное жилищное строительство; предоставление земельных участков; эрозия норм военно-социального законодательства; историческое толкование; государственные и рыночные механизмы индивидуального жилищного строительства.

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

Давно уж как канули в лету разного рода раздачи казенных земель в качестве платы за верную службу государям и отечеству. Но именно от этого акта (раздачи) и пошло столь известное на Руси наименование земельного надела как «дача». «Дача» появилась как валюта, вид материального вознаграждения за служение.

Историю возникновения дачи ошибочно связывают с Петром I. Считается, что царь-реформатор ввел новую практику — даровать своим приближенным земельные участки под строительство усадеб недалеко от Петербурга. Однако дачи появились задолго до Петра Великого. Последняя плеяда Рюриковичей — Иван III, Василий III, Иван Грозный — сделали «дачу» главным средством в своей борьбе с боярскими кланами. И вот почему. «Дача» (что в переводе с древнерусского означает «подарок») была основной валютой для расплаты со служи-

лым сословием, мелкопоместным дворянством, которое первые русские цари пытались перетянуть на свою сторону в противостоянии с влиятельными удельными князьями. Своей кульминации эта практика достигла во времена опричнины, когда Иван Грозный, из-за нехватки свободных земель в государственном фонде, стал отчуждать родовые вотчины у бояр и передавать их опричникам. Знаменитые походы на Новгород и Псков также во многом были связаны с завоеванием новых дачных мест. Надо сказать, что дача дарилась не навсегда, а давалась на время службы. Только Петр I ввел практику передавать загородные земельные участки в безвременное пользование<sup>1</sup>.

Однако сегодняшнее понимание дачи и сопутствующей ей культуры пригородного

<sup>1</sup> Как у русских появилась дача // URL: <http://cyrillitsa.ru/past/598-dacha1.html> (дата обращения: 17.11.2016).

проживания с отдыхом вне крупных населенных пунктов почти никак не связано с былыми «казенными» принципами земельных раздач («подарков»).

На смену подобным натурально-земельным формам вознаграждений пришли иные, соответствующие современным товарно-денежным отношениям. Однако в действующем российском законодательстве до сих пор присутствует упоминание о такой осовремененной форме содействия решению жилищной проблемы граждан, как предоставление им земельных участков для индивидуального жилищного строительства<sup>1</sup>, что подвигает правоведов, в том числе и военных, эпизодически обращаться к земельной проблематике в контексте дополнительных и особых социальных прав и гарантий военнослужащих.

Именно такая попытка была предпринята год назад в научно-практической публикации под названием «Проблемы предоставления земельных участков военнослужащим: правовые проблемы»<sup>2</sup>. И хотя в указанной статье автор стремилась охватить преимущественно общие правовые вопросы предоставления земель военнослужащим в самых различных формах (как отражение права на земельное обеспечение вообще, то есть как право военнослужащих на землю), основной акцент все-таки был сделан именно на предоставлении земельных участков для ИЖС.

Повторим, что подобный подход вполне объясним объективным наличием в военном законодательстве двух правовых норм, в которых имеются положения о таком предоставлении, а именно тем, что в законе прямо:

— указано, что военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, предоставляется по их желанию право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо на получение

ими земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов (абз. 15 п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»);

— говорится о том, что военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту, и гражданам, уволенным с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, а также военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу за пределами территории Российской Федерации, в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, органы местного самоуправления вправе в первоочередном порядке предоставлять право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов (п. 12 ст. 15 Закона о статусе).

Несмотря на такую юридическую недостаточность приведенных правовых положений по интересующему нас вопросу, они, в совокупности с положениями Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ) и Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ), стали отправными точками для получения автором упомянутой публикации некоторых выводов о праве военнослужащих на получение ими земельных участков, в том числе, и для строительства индивидуальных домов, а именно, что:

— законодательство о землепользовании военнослужащих недостаточно полно, противоречиво, а Закон о статусе не содержит механизма реализации их земельных прав;

— формулировка, избранная в Законе о статусе о праве военнослужащих на получение земельных участков для ИЖС, не определена в качестве обязывающей, а потому не гарантирует его реализации в особом порядке, т.е. бесплатно;

— в то же время наличие в законе упоминания о возможном льготном («перво-

<sup>1</sup> Индивидуальное жилищное строительство. Далее по тексту — ИЖС, кроме случаев воспроизведения текстов нормативных правовых актов и цитирования других авторов.

<sup>2</sup> Феоктистова О. Ю. Проблемы предоставления земельных участков военнослужащим: правовые проблемы // Право в Вооруженных Силах — военное-правовое обозрение. 2015. № 10.

очередном») порядке предоставления таких участков военнослужащим, позволяет «перевести» это право с общего порядка (предоставление земельных участков платно и в порядке торгов) на специальный (бесплатный, вне аукционный порядок);

— право военнослужащих на получение земельных участков поставлено в зависимость от содержания регионального законодательства, так как в некоторых субъектах Российской Федерации оно прямо предусмотрено действующими нормативными правовыми актами этих субъектов<sup>1</sup>.

Обобщающим авторским выводом стало объективное, но пессимистическое заключение о том, что «вопросы землепользования военнослужащих остаются в ведении органов власти субъектов Российской Федерации, которые в подавляющем большинстве случаев не стремятся выделять вышеуказанной категории граждан земельные участки для индивидуального жилищного строительства в населенных пунктах или вблизи от них безвозмездно по льготным основаниям», что затрудняет реализацию их конституционного права на землю, ибо «сняв с органов государственной власти и местного самоуправления обязанность по участию в земельном, жилищном обеспечении военнослужащих, законодатель не предусмотрел механизм возложения обязанности на эти органы по предоставлению земельных участков для жилищного (включая индивидуальное) строительства военнослужащих»<sup>2</sup>.

Иными словами, продолжая умозаключения, сделанные О. Ю. Феоктистовой, право военнослужащих на получение земельных участков для ИЖС хотя и присутствует в законе, но не формализовано в нем до такой степени, что утратило все существенные признаки полноценного материального права. Оно лишь продекларировано как гипотетически возможное, но фактически не существует в виду полного отсутствия конкретного обязанного субъекта и механизма его реализации.

На этом уже установленном отрицательном заключении можно было бы поставить точку. В конечном итоге, если у военнослужащих права на получение земельных участков для ИЖС отсутствует, то к чему дальнейшие рассуждения о нем?

Однако описанная выше научно-исследовательская попытка заслуживает поддержки и даже дальнейшего развития. Дело в том, что она дала не только отрицательный, а и определенный положительный результат: читателю, как правоведа, так и не-юристу, был продемонстрирован образец частной методологии научного анализа неочевидных правовых положений военно-социального законодательства. Задача воистину научная, непросто решаемая и практически востребованная по причине наличия элементов хаоса, который наблюдается в некоторых нормах Закона о статусе. Поясним такое заключение подробнее.

Как уже было отмечено, правовые нормы о предоставлении военнослужащим земельных участков для ИЖС все-таки наличествуют в законе. Следовательно, это нормотворческий факт, который при серьезном отношении к закону нельзя обойти стороной, оставив его без внимания. Данный факт позволяет прибегнуть к его осмыслению, к научному поиску уяснения подлинного содержания соответствующих правовых норм (выяснения воли законодателя, выявления объективного юридического смысла). А, как известно, совокупность приемов такой работы представляет собой процесс юридического толкования, вокруг которого концентрируется суть юриспруденции, формируется основа для любой юридической деятельности<sup>3</sup>.

Что же мы видим в действующем законе?

В одном месте законодатель придает рассматриваемым положениям характер нормы-констатации, когда устанавливает, что данное право военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, предоставляется по их желанию (абз. 15 п. 1

<sup>1</sup> Феоктистова О. Ю. Указ. соч. С. 30, 31, 33.

<sup>2</sup> Там же. С. 33.

<sup>3</sup> Смирнов А. В., Манукян А. Г. Толкование норм права : учебно-практ. пособие. М. : Проспект, 2008. С. 3, 134.

ст. 15 Закона о статусе). В другом месте государство излагает то же самое право в виде ничего не регулирующей нормы-рекомендации, позволяющей органам местной власти применять данную форму жилищного обеспечения военнослужащих (в буквальном воспроизведении этой нормы закона, органы местного самоуправления вправе в первоочередном порядке выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов) (п. 12 ст. 15 Закона о статусе).

Налицо противоречие: один и тот же федеральный закон право военнослужащих констатирует, но посредством отсылки к неопределенному порядку его установления иным неопределенным субъектом. Как следствие, даже констатируемое право не устанавливается как таковое, а интересы военнослужащих, как адресатов гипотетически возможного права, ставится в зависимость от усмотрения (желания или нежелания) других лиц стать или не стать субъектом соответствующей обязанности, в законе отсутствующей.

Подобное юридико-техническое состояние и логическое наполнение закона может называться по-разному, но так как слов с положительным эмоциональным наполнением сами не находим, оставляем право дать собственную оценку этому положению дел за читателем.

Между тем приведенная выше эклектичная смесь есть не что иное, как нормы федерального закона, а потому и с ней приходится считаться. Поэтому, вслед за О. Ю. Феоктистовой, поддержим ее намерение отыскать в приведенных нормативных положениях хотя бы некоторые юридические признаки дополнительных социальных (в конкретном случае — симбиоза земельно-правовых и жилищно-правовых) гарантий и компенсаций гражданам в погонах, как это прямо предусмотрено военным законодательством, например, нормой п. 5 ст. 1 Закона о статусе.

Поясним, что О. Ю. Феоктистова применила к правовой материи приемы юридической интерпретации, которые в правоведении принято относить к приемам распространительного (расширительного) толко-

вания. При таком подходе содержание (смысл) толкуемых правовых норм оказывается шире их текстуального выражения<sup>1</sup>. И даже то, что предпринятая попытка (намерение придать анализируемым правовым нормам свойства более широких качеств, которыми они на самом деле не обладают), вопреки первоначальному авторскому замыслу, привела исследователя к верным, по сути, объективированным выводам, не является ошибкой. Как бы этого не хотелось, но сама же О. Ю. Феоктистова пришла к выводу о том, что право на получение земли под ИЖС у военнослужащих имеет лишь в виде упоминания о нем в военно-социальном федеральном законе и на уровне государственного регулирования в качестве особого статусного права граждан в погонах оно фактически «обнулено», не опирается на прочие правовые нормы, которые могли бы считаться его правовым механизмом или хотя бы элементами такового.

Следовательно, в настоящее время право военнослужащих на получение земельных участков для ИЖС — вовсе не право, а следы от формально просматриваемого, но по сути уже отсутствующего права. Не отсюда ли прозвучавшее в выводах О. Ю. Феоктистовой очевидное авторское разочарование, изложенное следующим образом: «Это [более не гарантируемое законом предоставление земли под ИЖС] затрудняет реализацию как конституционного права военнослужащих на землю, так и связанных с этим правом других отношений, таких как право на охрану здоровья, на благоприятную окружающую среду, на жилье и т.д., поскольку они производны от общегосударственных задач в области обороны и безопасности»<sup>2</sup>.

Каков же итог? Сам по себе факт отказа от неочевидного, хотя и желаемого для автора результата расширительного (распространительного) толкования к объективно действительному буквальному (адекватному), заслуживает одобрения. Как и подобает

<sup>1</sup> Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 368.

<sup>2</sup> Феоктистова О. Ю. Указ. соч. С. 33.

юристу-ученому, О. Ю. Феоктистова не стала лукавить. В то же время результаты предпринятого научного поиска могли бы приобрести свойства дополнительной юридической ясности, если бы избранная методология наряду с уже использованными средствами расширительного подхода не исключала одновременно и средства ограничительного толкования, при котором содержание правовой нормы оценивается уже ее текстуального выражения<sup>1</sup>. И этот, условно говоря, «упущенный подход», и предлагается продемонстрировать нами в ходе дальнейшего изложения обозначенной проблематики. Но прежде чем приступить к осуществлению задуманного, дополнительно приведем некоторые теоретические положения, поясняющие избранную нами методику.

Дело в том, что в ходе применения наиболее распространенных способов толкования исследуемых нормативных положений о праве военнослужащих на получение земли под ИЖС (грамматическим, логическим, систематическим) за рамками остался еще один, причем более уместный для задуманного способ. Речь идет об историческом толковании, иногда более точно именуемом историко-политическим. Вкратце охарактеризуем его.

Для исторического толкования характерно то, что оно направлено на выяснение действительного смысла и значения правовой нормы путем сравнения ее содержания с содержанием других норм, имеющих тот же самый предмет, то есть регулирующих аналогичные общественные отношения в разное время. Как указывают А. В. Смирнов и А. Г. Манукян, обычно эти нормы содержатся в других нормативных правовых актах, принятых раньше или позже того закона, в котором содержится данная норма. Поэтому можно сказать, что историческое толкование — это толкование с помощью сопоставления различных источников норм<sup>2</sup>.

Приведенная выше характеристика исторического толкования существенно обогащается его привязкой к конкретным соци-

ально-экономическим и социально-политическим условиям, в которых принимались и применялись исследуемые правила (напомним — это нормы по одному и тому же предмету правового регулирования, но в разных исторических условиях). Значимость воззрения на историческое толкование именно как на толкование историко-политическое отражена, например, в пояснениях, данных проф. А. С. Шабуровым. Приведем их. «Материалистический подход к праву предполагает, что содержание права, правовые отношения могут быть правильно поняты только в тесной связи с порождающими их общественными отношениями. Реализация правовых предписаний невозможна без раскрытия их политического и социально-экономического содержания в конкретных исторических условиях. Такое толкование тем более необходимо в условиях, когда закон устарел и не отражает объективных условий времени его применения»<sup>3</sup>.

Иными словами, при сличении правовых норм, принадлежащих к разным историческим периодам, надлежит учитывать не только юридико-технические различия формы и содержания прежних и новых нормативных правил, но и их привязку к тем условиям социальной жизни, в которых они действовали ранее и действуют теперь. Именно этот подход и составит методологию наших дальнейших рассуждений.

Напомним основные правила исторического толкования, прибегнув к наработкам уже упомянутых правоведов А. В. Смирнова и А. Г. Манукяна. Вот они в кратком изложении:

— норма, содержащаяся в позднейшем по времени законодательном акте имеет преимущество перед той, которая была установлена предыдущим актом, регулировавшие такие же общественные отношения, если иное не установлено законом;

— если из нормы законодателем были исключены какие-то элементы или она была пополнена теми или иными условиями или признаками, то нельзя ее толковать так,

<sup>1</sup> Теория государства и права. С. 369.

<sup>2</sup> Смирнов А. В., Манукян А. Г. Указ. соч. С. 65.

<sup>3</sup> Теория государства и права. С. 365.

будто она все еще подразумевает прежнее содержание;

— при толковании норм права должны приниматься во внимание те исторические условия и обстоятельства, в которых они действуют и которые воздействуют на понимание их содержания субъектами право-реализации<sup>1</sup>.

Итак, нам предстоит отследить не просто историю вопроса правового института предоставления военнослужащим земельных участков для индивидуального жилищного строительства, но и связать его с теми конкретными условиями, которые существовали в тот или иной исторический период. К этому и приступим, сличив между собой соответствующие положения федерального законодательства о статусе военнослужащих, положения, некогда существовавшие и действующие по сей день.

Право на получение земельных участков для ИЖС в качестве особой формы возможного решения жилищного вопроса граждан в погонах (как в период военной службы, так и при увольнении с нее) предусматривалось в первой (1993)<sup>2</sup> и во второй (1998) редакциях Закона о статусе. Согласно этим правовым положениям закона:

а) военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, предоставляется по их желанию право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо на получение ими земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов (абз. 5 п. 1 ст. 15 Закона о статусе в ред. 1993 г., абз. 11 п. 1 ст. 15 Закона о статусе в ред. 1998 г.);

б) органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации, осуществляющие жилищное строительство, обязаны в качестве государственного заказа принимать и своевременно осваивать ассигнования, передаваемые органами военного управления на строительство жилья для военнослужащих, либо про-

давать им квартиры или индивидуальные жилые дома на льготных условиях, устанавливаемых Правительством Российской Федерации (п. 2 ст. 15 Закона о статусе в ред. 1993 г., п. 2 ст. 15 Закона о статусе в ред. 1998 г.);

в) военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и гражданам, уволенным с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, а также проходящим военную службу за границей, в районах Крайнего Севера и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, органы местного самоуправления обязаны в первоочередном порядке предоставлять право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов (п. 12 Закона о статусе в ред. 1993 г., п. 12 Закона о статусе в ред. 1998 г.);

г) военнослужащим, не имеющим жилых помещений для постоянного проживания или нуждающимся в улучшении жилищных условий, вступившим в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы или осуществляющим строительство (покупку) индивидуальных жилых домов исходя из норм, предусмотренных жилищным законодательством, оказывается по месту их военной службы за счет средств Министерства обороны Российской Федерации, других министерств и ведомств Российской Федерации, в войсках которых они проходят военную службу, безвозмездная финансовая помощь<sup>3</sup>: имеющим общую продолжитель-

<sup>1</sup> Смирнов А. В., Манукян А. Г. Указ. соч. С. 137.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих». Далее — Закон о статусе в ред. 1993 г.

<sup>3</sup> Безвозмездная финансовая помощь на приобретение (строительство) жилья — аналог современной субсидии для приобретения или строительства жилого помещения (жилищной субсидии) военнослужащим и единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения гражданам, уволенным с военной службы. В качестве денежной формы жилищного обеспечения военнослужащих применялась с 1993 г. по 2004 г. включительно. Далее — БФП.

ность военной службы от 10 до 25 лет — не менее 75 процентов; имеющим общую продолжительность военной службы от 25 лет и более — 100 процентов стоимости жилых помещений, принадлежащих жилищно-строительным (жилищным) кооперативам, или кредита банка, полученного на строительство индивидуальных жилых домов. Эта льгота сохраняется и для граждан, уволенных с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями. Компенсация потерь банкам осуществляется из республиканского бюджета Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (п. 14 Закон о статусе в ред. 1993 г.);

д) военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, не имеющим жилых помещений для постоянного проживания или нуждающимся в улучшении жилищных условий, вступившим в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо осуществляющим строительство (покупку) индивидуальных жилых домов (квартир) в пределах социальной нормы общей площади жилого помещения, устанавливаемой субъектами Российской Федерации, с учетом дополнительной общей площади жилого помещения, предоставляемой в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации отдельным категориям военнослужащих и совместно проживающим с ними членам их семей, по месту военной службы на территории Российской Федерации предоставляются субсидии в виде безвозмездной финансовой помощи при общей продолжительности военной службы в размере:

— от 10 до 25 лет — не менее 75%;

— 25 лет и более — 100% стоимости жилых помещений, принадлежащих жилищно-строительным (жилищным) кооперативам, или строительства (покупки) индивидуальных жилых домов (квартир).

В таких же размерах оказывается безвозмездная финансовая помощь в соответствии с указанной в настоящем пункте общей продолжительностью военной службы

гражданам, уволенным с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, не имеющим жилых помещений для постоянного проживания или нуждающимся в улучшении жилищных условий и осуществляющим строительство (покупку) индивидуальных жилых домов (квартир).

Указанная безвозмездная финансовая помощь оказывается:

— военнослужащим — по месту военной службы Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба) за счет средств, выделяемых из федерального бюджета;

— гражданам, уволенным с военной службы, — по избранному постоянному месту жительства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления за счет средств, выделяемых из федерального бюджета целевым назначением на жилищное строительство для указанной категории граждан, либо за счет средств, выделяемых для этих целей Правительством Российской Федерации (п. 7 ст. 15 Закона о статусе в ред. 1998 г.);

е) военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, бесплатно по месту военной службы передаются в установленном законом порядке по их желанию в собственность или предоставляются в пожизненное наследуемое владение земельные участки:

— для индивидуального жилищного строительства — 0,10 гектара в городах и поселках городского типа; в сельской местности размер земельного участка определяется органами местного самоуправления, но не менее 0,25 гектара;

— для ведения коллективного садоводства, личного подсобного хозяйства — до 0,25 гектара (в районах орошаемого земледелия — 0,12 гектара) (п. 2 ст. 17 Закона о статусе в ред. 1993 г.);

ж) военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет 15 лет и более, за три года до увольнения с военной службы по возрасту, а также гражданам, уволенным с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 15 лет и более, органами государственной власти и управления и органами местного самоуправления по избранному месту жительства бесплатно передаются в собственность или предоставляются в пожизненное наследуемое владение земельные участки:

— для индивидуального жилищного строительства и личного подсобного хозяйства — 0,10 гектара в городах и поселках городского типа; 0,25 гектара в сельской местности;

— для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства после увольнения с военной службы — в размерах, установленных законодательством республик в составе Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти и органов местного самоуправления, но не менее 0,30 гектара (п. 3 ст. 17 Закона о статусе в ред. 1993 г.);

з) военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, бесплатно по месту военной службы предоставляются в собственность или пожизненное наследуемое владение земельные участки по их желанию для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства или индивидуального (коллективного) садоводства;

и) военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет 15 лет и более, за три года до увольнения с военной службы по возрасту, а также гражданам, уволенным с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию

здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 15 лет и более, по месту военной службы или избранному месту жительства бесплатно предоставляются в собственность земельные участки по их желанию для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства или индивидуального (коллективного) садоводства.

Земельные участки предоставляются органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке, определенном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности:

— для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства или индивидуального (коллективного) садоводства — по нормам, установленным органами местного самоуправления, но не менее 0,10 гектара в городах и поселках городского типа и не менее 0,25 гектара в сельской местности;

— для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства после увольнения с военной службы — по нормам, установленным законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 17 Закона о статусе в ред. 1998 г.).

Обобщая приведенные выше извлечения из федерального законодательства в его первых редакциях, нетрудно заметить: даже учитывая некоторое юридико-техническое различие в структурировании одних и тех же правил, право военнослужащих и бывших военнослужащих в части законной возможности получения ими земельных участков для ИЖС на протяжении 12 лет было аналогичным. Это было полноценное право, гармонично и довольно детально изложенное в специальном федеральном законе.

Действительно, наличествовали активные субъекты — адресаты права (военнослужащие и бывшие военнослужащие, нуждающиеся в жилье). Определялись пассивные субъекты — обязанные исполнители

(федеральное государство, субъекты федерации, органы местного самоуправления). Указывался объект правоотношений (предоставление в собственность земельного участка для ИЖС в конкретных размерах). Устанавливался правовой механизм реализации данного права как одной из самостоятельных форм жилищного обеспечения — предоставление земельного участка под ИЖС (из земельных фондов органов местного самоуправления) с одновременным выделением денежных средств на его застройку (из федерального бюджета). Наконец, закреплялся и правовой титул таких земельных участков (они предоставлялись в собственность военнослужащих и бывших военнослужащих на безвозмездных условиях).

В таком, без преувеличения, классическом для правоведения виде анализируемое право сохранялось вплоть до 1 января 2005 г., до дня вступления в силу известного большинству российских граждан закона под условным наименованием «Закон о монетизации натуральных льгот»<sup>1</sup>, коренным образом изменившего былую систему социальных льгот граждан нашей страны. Законотворческий секвестр «прошелся» и по праву военнослужащих на получение земли для ИЖС, и по праву на получение БФП для ИЖС. В силу произведенных нормативных изменений, большинство норм-гарантий были полностью убраны из закона, а оставшиеся от них немногочисленные «осколки» (напомним, они уже рассмотрены в начале статьи как анализируемые нами положения абз. 15 п. 1 ст. 15 и п. 12 ст. 15 Закона о статусе в ныне действующей редакции) были выхолощены по существу.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

В связи с этим непросто дать объяснение тому уже отмеченному факту, зачем упоминание о праве на получение земельного участка под ИЖС, ныне очевидно превращенного в пустую норму-декларацию, вообще сохранено в военно-социальном законе. Почему? Для чего?

Вероятно, подобное стало возможным вследствие некоего психологического ступора законодателя, сдобренного элементами политического популизма. Действительно, когда одновременно открыто «режется» основная масса натуральных льгот военнослужащих<sup>2</sup> (Закон о монетизации натуральных льгот — образец невиданного для правового государства огульного изменения почти всех социальных законов, в котором содержалось множество невыверенных до конца государственных решений), очень хочется хоть что-то да сохранить. Сохранить если не по содержанию, то хотя бы по форме, пусть даже для видимости. Образец ужимок небезызвестного завхоза 2-го дома Старсобеса отчетливо маячит за трюком, проделанным российским законотворцем с заменой одного единственного слова в некогда полноценной правовой норме, сохранившейся до сих пор (речь о норме п. 12 ст. 15 Закона о статусе). С ней почти ничего не произошло, разве что вместо слова «обязаны», появилось слово «вправе». Вроде и правовая норма осталась на месте, вроде бы она почти прежняя, слово в слово, кроме одного. Но по факту этой замены норма закона сохранилась таким образом, что самого главного, самого права на получение земли для ИЖС, в ней уже больше нет. Воистину, иная законодательная простота хуже воровства<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> О сущности и последствиях реформирования системы льгот, предусмотренных законодательством для военнослужащих, см.: Корякин В. М. Льготы в военном праве // Государство и право. 2006. № 12.

<sup>3</sup> «Завхоз 2-го дома Старсобеса был застенчивый ворюга. Все существо его протестовало против краж, но не красть он не мог. Он крал, и ему было стыдно. Крал он постоянно, постоянно стыдился, и поэтому его хорошо бритые щечки всегда горели румянцем смущения, стыдливости, застенчивости и конфуза». (Ильф И., Петров Е. Двенадцать стульев. М.: Художественная литература, 1975. С. 42).

Впрочем, такие односторонние и даже резкие упреки в адрес законодателя справедливы лишь отчасти, ибо они отражают лишь первую, по сути, поверхностную реакцию на сам факт отмены одной из форм натурального земельно-денежного жилищного обеспечения военнослужащих (отмена льготы — это всегда плохо). При более углубленном ознакомлении с реальным положением дел в рассматриваемой социально-правовой сфере острота осуждения в значительной мере снижается, а по некоторым моментам и вовсе исчезает. Подобное, на первый взгляд абсолютно противоположное заключение, требует своих пояснений. Иначе получается противоречие: вначале автор, вслед за О. Ю. Феоктистовой, будто бы осуждает факт ликвидации некогда узаконенного права на получение земельного участка для ИЖС, но потом начинает утверждать чуть ли не обратное. Мол, ничего страшного не произошло. К чему бы такие алогичные заключения и правоведческие оценочные шатания?

Для раскрытия оснований возможного оправдания факта отмены права на получение земли для ИЖС военнослужащими и гражданами, уволенными с военной службы, требуется дополнительное углубление в реалии социально-правовой сферы 90-х гг. прошлого века — начала 10-х гг. века текущего, а также в экономико-правовую сущность данной формы материального содействия военнослужащим в решении их жилищного вопроса, ее места в системе других форм, решающих такие же задачи. Речь должна идти не столько о праве, писанном в законе, сколько о праве действующем, реально воплощаем на практике государственного управления. К этому и приступим.

В первую очередь отметим, что подчеркнутая ранее правовая полнота, детальность и даже, как мы выразились, юридическая «классика» и «гармоничность» норм Закона о статусе, некогда регулировавших право на получение земельного участка для ИЖС, на деле оставалась юридическим фетишем, маской, прикрывавшей изъяны тех подзаконных правил, от которых зависела их доброкачественная реализация. Недоста-

ток подзаконных правил еще более усугублялся безволием власти, неумением ее навести государственный порядок, и, по сути, деструктивной государственной политикой, проводимой в то время в рассматриваемой правовой области.

Все, что будет указано далее, может быть откровением лишь для молодежи в погонах, но не для тех, кто не первый десяток лет выполняет или уже заслуженно выполнил свой многолетний воинский долг. Это — исторические реалии, имевшие место относительно недавно, те, о которых сейчас не принято особо вспоминать, но и забывать не следует. Они же поясняют, почему в тот исторический период судьба института индивидуального жилищного строительства для военнослужащих сложилась именно так, а не иначе.

Напомним, что на анализируемом историческом этапе армейская жизнь отличалась устойчивым снижением материального уровня жизни военнослужащих, бывших военнослужащих, членов их семей, системным неисполнением со стороны государства своих социально-правовых обязательств перед гражданами в погонах. Даже исполнение судебных решений по взысканию приговоренного по закону затягивалось на многие месяцы, а то и на годы. Помимо «ординарных» нарушений (невыплат текущего денежного довольствия и специальных денежных компенсаций, как-то, пайковых, вещевых, отпускных, проездных, боевых, квартирных и проч.), не в меньшей мере не исполнялись более дорогостоящие «неординарные» формы социального обеспечения, в частности, жилищного.

Согласно официальным данным, приведенным Администрацией Президента Российской Федерации, на рубеже конца XX — начала XXI в. в жилье нуждались около 400 тыс. семей военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, а также более 160 тыс. бывших военнослужащих, ожидавших положенного по закону поселения по избранному месту жительства<sup>1</sup>. Жи-

<sup>1</sup> Некоторые итоги работы Главного контрольного управления Президента Российской Федерации в

лишняя ситуация в тот период характеризовалась тенденцией устойчивого увеличения количества нуждающихся в жилище: если в конце XX в. в получении жилья нуждался каждый пятый военнослужащий (в 1998 г. — 22% от общей штатной численности офицеров и прапорщиков), то в начале XXI в. — уже каждый третий (в 2002 г. — 31% от общей штатной численности офицеров и прапорщиков)<sup>1</sup>. Материальной предпосылкой такого положения дел было постоянное и существенное (объем доходил до 50%) недофинансирование жилищного строительства для данной категории граждан<sup>2</sup>.

Итак, денег не хватало на все, а на жилье — тем более. Особенно на жилье в его индивидуальном исполнении. Ведь экономические закономерности себестоимости государственного жилищного строительства никто не отменял: при аналогичных строительных подходах любой индивидуальный дом требует большего вложения средств, чем коллективный многоквартирный объект, где единые необходимые затраты (например, на фундамент, крышу, общие стены, коммуникации и проч.) равномерно переносятся на все индивидуальные квартиры. И чем больше в доме квартир, тем ниже себестоимость каждого квадратного метра в целом.

В советский период, например, строительство домов для военнослужащих осуществлялось по типовым проектам, привязанным к твердо установленной бюджетной смете (как ни как — плановая стабильная экономика). Сравним несколько таких проектов ДОС<sup>3</sup> и выведем стоимость 1 кв. м. жилья по каждому из них.

Проект 181-115-31: ДОС-1, двухкомнатный дом, площадью 50 кв. м., стоимо-

стью 6 тыс. 800 руб. Стоимость 1 кв. м. жилья составляла 136 руб.

Проект 181-115-32: ДОС-2, трехкомнатный дом, площадью 64 кв. м., стоимостью 7 тыс. 100 руб. Стоимость 1 кв. м. жилья составляла 111 руб.

Проект 116-115-57: ДОС-8, восьмиквартирный дом, площадью 480 кв. м., стоимостью 49 тыс. 400 руб. Стоимость 1 кв. м. жилья составляла 103 руб.

Из представленного сопоставления хорошо видна та самая закономерность с обратной зависимостью: при сравнительно одинаковой стоимости материалов и работ, чем больше в одной постройке полезных жилых метров, тем меньше они стоят. Если же в стоимость жилья включить еще и стоимость земли под застройкой, вложения в жилищно-коммунальную и социальную инфраструктуру (что в советское время никогда не применялось, а теперь стало чуть ли главным атрибутом так называемого государственно-частного партнерства в строительстве) — отмеченные различия в себестоимости будут еще более существенными.

Земельный вопрос в 90-е годы прошлого столетия еще стоял не так остро в виду отсутствия столь строгого регламентирования, наблюдаемого сегодня. Коллективная и индивидуальная раздача земель гражданам (под огороды, гаражи, дачи, дома) играла роль буфера для смягчения социального напряжения, вызванного либерально-шоковой экономической политикой, проводимой самим государством рука об руку с неудержимым обнищанием российских масс. На местах, особенно в нестольных провинциях, военным еще как-то шли навстречу. Земли, как и сейчас, было много, а спекуляций с землей, как это имеет место в наши дни, мало. Тем более, что вслед за земельным наделом «шли» гарантированные государственные деньги.

Но ситуация с предоставлением земельных участков с одновременным оказанием безвозмездной финансовой помощи для приобретения (строительства) индивидуальных домов на них и тогда была, мягко говоря, непростой. Внешне «идеальный» и «гармоничный» закон и тогда работал очевидно плохо. Но почему? Не потому ли, что

2001 году // Информационный бюллетень «Президентский контроль». 2002. № 4.

<sup>1</sup> Письмо Председателя Счетной палаты Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2003 г. Привод. по: Пчелинцева Л. М. Право военнослужащих на жилище: теоретические аспекты и проблемы реализации. М.: Норма, 2004. С. 238.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> ДОС — дом офицерского состава. Приводятся типовые проекты, применявшиеся, в частности, в пограничных войсках КГБ СССР.

эти «идеальные» и «гармоничные» нормы были позаимствованы законодателем в начале 90-х годов прошлого века из уже ушедшего в небытие периода советского устойчивого государственного управления всеми необходимыми для нормального ИЖС ресурсами (и землеустройством с системой продуманного централизованного и местного распределения земельных участков, и государственным бюджетным планированием с последующим гарантированным выделением денежных средств, и государственным нормированием ценообразования на строительные материалы и работы), которых в 90-х годах прошлого века уже не было и в помине?

И это — один из множества относительно свежих общественно-правовых уроков, не до конца выученных нашим государством. В сложной и многоуровневой причинно-следственной связи бытия и сознания изначально бытие определяет сознание, а не наоборот. И самые смелые, грандиозные публичные проекты, даже влитые в форму федеральных законов, но «выдуманные» из неких идеалов, живущие сами по себе, без тесной увязки с общественными реалиями, повсеместно превращаются в несостоявшиеся прожекты, в публичные конфузы, впоследствии умело «затираемые» самими властными идеалистами. Ведь за подобные «пробные камни», до сих пор швыряемые властью в гражданское общество (создадим закон — посмотрим, как он будет работать; если что — изменим или отменим), за «грезы в законах» (хотели сделать как лучше для общества и граждан, жаль, что не получилось), а по сути, за правовые эксперименты над обществом и отдельными людьми, ни с кого до сих пор ни разу не спросили.

Но не в меньшей мере, чем последствия от нереально идеализированного закона, отрицательно сказывалось и системное уклонение самого государства в лице правительства страны от приведения в порядок «неправильных» подзаконных правил для нормального функционирования «правильных» норм федерального закона. Ведь именно подзаконное регулирование, которое априори должно обладать принципиально важной

способностью оперативного изменения исполнительных нормативов под новые экономические и социальные реалии (на чем, собственно говоря, и зиждется все оправдание его существования в любой развитой правовой системе)<sup>1</sup>, было призвано «приземлить» нормативные законоположения, пусть даже «летающие» в былом идеализме. Лишь бы была на то государственная воля, которую Ю. А. Тихомиров образно назвал «правообразующей волей», понимая под ней ту сторону права, которая отражает часть государственной политики как инструмента управления государственными делами, как способа воздействия на общественные отношения, на сознание и поведение масс, обеспеченного государственным принуждением<sup>2</sup>. Однако подобной государственной воли по оживлению норм умирающего закона не наблюдалось.

Вот какое заключение по этому поводу дали правоведы Л. М. Пчелинцева и С. В. Пчелинцев, в 2001 г. проанализировавшие состояние регулирования права военнослужащих на льготы при вступлении в жилищные кооперативы или получении (приобретении) земельных участков под ИЖС. Цитируем.

«...Из вышеизложенного [речь шла о все тех же недостатках, которые уже были нами указаны] можно сделать вывод о том, что действующее в данной области жилищное законодательство и соответствующие нормативные правовые акты нуждаются в совершенствовании по следующим причинам:

а) закрепленные в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации нормы по вопросам вступления в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы и предоставления земельных участков для жилищного строительства имеют недостаточно определенный характер, затрудняющий их четкое толкование и применение;

б) не предусмотрен механизм (порядок и условия) реализации предоставленных от-

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М. : Формула права, 2010. С. 276.

<sup>2</sup> Там же. С. 111.

дельным категориям граждан преимуществ при вступлении в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы и при получении земельных участков для жилищного строительства;

в) не установлены и не конкретизированы обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления по исполнению требований федерального законодательства о реализации права перечисленных... категорий граждан на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы и на получение земельных участков для жилищного строительства в льготном порядке»<sup>1</sup>.

Приведенные заключения правоведов, сделанные еще до отмены земельно-жилищных льгот в 2005 г., однозначны и близки к заключениям О. Ю. Феоктистовой, автора статьи, написанной через десятилетие после этой отмены. Закон вроде бы и хорош, но не совсем. Право есть, но оно настолько не конкретизировано, что его как бы нет. А новый социально-экономический уклад с его предельно монетизированными капиталистическими правилами требует от государства не столько сохранения красивых правовых конструкций, сколько приведения их в соответствие с иными общественными реалиями. Как говаривал один из героев сатирического советского романа о нравах периода НЭПа<sup>2</sup>, можно решить все проблемы и по-разному, только деньги — всегда вперед<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Пчелинцева Л. М., Пчелинцев С. В. Жилищные права и льготы граждан в России. Комментарий законодательства и практики с приложением федеральных законов и иных нормативных правовых актов и документов. М. : Изд-во НОРМА, 2001. С. 181—182.

<sup>2</sup> Новая экономическая политика. Десятилетний исторический этап развития молодого советского государства (1921—1931), характеризовавшийся смесью капиталистических и социалистических укладов в государственном управлении. По многим признакам в современной России в настоящее время протекают приблизительно такие же социально-экономические и социально-правовые процессы, хотя очевидно в несколько иных исторических условиях.

<sup>3</sup> Речь идет об эпизоде, в котором спившийся monter Мечников продавал казенные театральные стулья искателям сокровищ под одним неизменным

По мере изложения материала уже было подчеркнuto, что для обновленного российского государства закреплeнная в Законе о статусе индивидуализация жилищного обеспечения военнослужащих (в форме оказания им безвозмездной финансовой помощи для приобретения (строительства) квартир в кооперативах или индивидуальных домов) в новых рыночных условиях стала своего рода антиподом нормальному публичному рационализму. На деньги, выделяемые отдельным военнослужащим под подобранные ими же коммерческие проекты (для участия в ЖСК или для ИЖС — неважно), можно было бы приобрести столько же жилья, сколько необходимо для покрытия потребностей большего числа иных военнослужащих. В условиях отсутствия нормирования строительных рыночных цен индивидуальное право одних могло быть реализовано не иначе, как за счет умаления индивидуальных прав иных аналогичных субъектов, что очевидно неправильно. И с позиций данного вывода, наблюдавшиеся на практике тихое игнорирование широкой реализации норм закона, было в чем-то оправдано. Но помимо публичных проблем бюджетного рационализма существовало немало и иных «но» публичного и частноправового порядка, постоянно тормозивших нормальную реализацию ранее приведенных правовых норм Закона о статусе. Попробуем донести некоторые соображения на этот счет.

Земельный участок для индивидуального жилищного строительства. Что это такое?

Попробуем вместе вникнуть в социально-экономическую сущность данного объекта прав, его юридическую оболочку, определить место в системе форм жилищного обеспечения граждан, в том числе, военнослужащих.

Во-первых, это объект частных имущественных прав на земельный участок конкретного целевого назначения и соответ-

условием: «Деньги вперед. Утром — деньги, вечером — стулья или вечером — деньги, а на другой день утром — стулья» // Ильф И., Петров Е. Указ. соч. С. 256.

ствующего ему узкого целевого использования.

Во-вторых, права на такой объект могут приобретаться публичным или частным путем, как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

В-третьих, предназначение такого объекта предполагает, как принципиальное правило, его территориальное размещение в границах существующего или вновь создаваемого населенного пункта. Это — своеобразный правовой «водораздел» различий между объектами дачно-садового и иного разрешенного жилищного строительства вне населенных пунктов<sup>1</sup>.

В-четвертых, обособление таких объектов (земельных участков) в интересах многих лиц (предназначенных для жилищного строительства, как правило, лишь для одного гражданина и его семьи) в системе зонирования населенных пунктов предполагает наличие таких условий и возможностей, при которых территория поселения, с одной стороны, не испытывает земельного дефицита, а с другой — не требует вытекающего из этого отхода от рационализма в градостроительном планировании.

В-пятых, для публичной власти коммунальная инфраструктура под такое жилье должны быть настолько недорога и проста, что бы допускать квартальную и (или)

<sup>1</sup> Правовая позиция о том, что признание дома, возведенного на дачном или садовом земельном участке, пригодным для постоянного проживания с соответствующим этому правом граждан на регистрацию в нем как по месту жительства (постоянного проживания), не ведет к изменению категории земельного участка на участок для жилищного строительства, а совокупность таких участков (что чаще всего наблюдается в дачных и садоводческих товариществах и кооперативах) не предполагает возникновения статуса населенного пункта, была сформулирована в ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации: Постановление от 14 апреля 2008 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан»; Постановление от 30 июня 2011 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобой гражданина А. В. Воробьева».

уличную малоэтажную застройку, не особенно обременяющую минимально необходимое для этого публичное жилищно-коммунальное хозяйство. Из общей (публичной) инфраструктуры это, как правило, лишь дороги и электричество, в лучшем случае еще очаговое холодное водоснабжение (общие колодцы или общие колонки) и, возможно, создание условий для подвода газоснабжения. Все остальное (централизованная непрерывная подача холодной и горячей воды, централизованное отопление и газоснабжение, водоотведение и канализация) — чаще всего отсутствует, а соответствующие элементы недостающего публичного обеспечения благоустройства восполняются децентрализованно, частным порядком, так как расходы на их создание и эксплуатацию падают на собственников индивидуальных жилых домов. В индивидуальном доме можно прекрасно жить и при водозаборе из колодца, при печном дровяным или угольным отоплении, с выгребным туалетом во дворе и компостной кучей для слива бытовых отходов. ... В армейской жизни подобные условия, особенно в малых и отдаленных военных городках и гарнизонах, встречались довольно часто, да и до сих пор встречаются. Они хорошо известны многим служивым людям как «стандартный» жилищно-бытовой набор в неблагоустроенных местах их размещения, символично именуемый «офицерским многоборьем».

Не нужно пояснять, что данные признаки индивидуального жилища, возводимого на обособленном земельном участке, характерны преимущественно для жилья в сельских населенных пунктах (деревнях, поселках) или же для экстенсивно развивающихся из сел и деревень поселковых и городских поселений (их районов), не подвергнувшихся активной урбанизации. Современные частные застройки благоустроенного коттеджного типа в крупных населенных пунктах — исключение, а не правило. Это удел немногих граждан, чаще всего унаследовавших отдельное домовое хозяйство в черте города или же вновь получивших земельный участок порядке исключения, как имеющих в обществе особое социально-экономическое или политическое положение.

ние и соответствующие этому положению экономические и политические (властные) возможности, которыми военнослужащие и военные пенсионеры, как правило, не обладают или обладают весьма ограниченно.

А теперь зададимся вопросом: много ли военнослужащих, за 20-летний период военной службы с лихвой насытившихся «прелестями» отдаленности от нормальной цивилизации, готовы отказаться от возможности достойно трудиться, нормально учиться, качественно лечиться и т.п. самому и членам своей семьи, ради «домика в деревне», выстроенного где-то в отдалении от крупных населенных пунктов на кусочке пусть и своей собственной земли?

Вопрос риторический. Но для наглядности возможного ответа на него взглянем на уже свершившиеся осознанные решения тех, кто фактически реализует свое право на жилище, в том числе, посредством возмездного приобретения земельного участка, занятого приобретаемым жилым домом или частью жилого дома (не совсем точное сравнение с земельным участком для ИЖС, но за неимением иного воспользуемся данной категорией жилья). Речь идет о выборе, уже десятилетие делаемом участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, наделенных законом такой возможностью (п. 1 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее — Закон о НИС).

Согласно обобщенным статистическим данным Росвоенипотеки<sup>1</sup>, почти все участники (а это около 140 тыс. чел., уже реализующих свое право, из 350 тыс. участников НИС) приобретают жилые помещения лишь в виде квартир, причем в крупных населенных пунктах или в их пригородах (Москва и Московская обл., Санкт-Петербург и Ленинградская обл., Краснодар и Краснодарский край, Ростов и Ростовская обл.). При этом Росвоенипотекой обобщается исключительно-

<sup>1</sup> Федеральное государственное казенное учреждение «Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» (ФГКУ «Росвоенипотека»). Далее — Росвоенипотека.

но усредненная стоимость приобретаемого жилья именно в виде квартир, но не домов на земельных участках<sup>2</sup>. Последнее следует полагать практически не реализуемой формой приобретения жилья посредством НИС, что позволяет пренебрегать пусть даже и имеющимися место, но отдельными случаями (по сути — исключениями) в статистических учетах.

Впрочем, в этом нет ничего удивительно, если соотнести стоимость покупаемого готового благоустроенного индивидуально-го жилья на земельном участке со стоимостью квартиры в многоквартирном доме. Ведь на выделяемые государством средства по программе военной ипотеки особо не запируешь. Как говорят в народе, по одежке протягивай ножки. И, кроме того, много ли земельных участков для ИЖС вообще предоставляется или пусть даже публично продается в нормальных крупных населенных пунктах? Ведь земля под застройку в них в силу дефицита давно стала предметом спекуляций, как частных, так и публичных. В этом отношении расхожее булгаковское изречение о том, что москвичи, как и прежде, все такие же люди, только их изрядно испортил квартирный вопрос, вполне может быть перенесено и на общую оценку ситуации, сложившейся с земельным вопросом под жилье для современных россиян.

*Окончание статьи — в следующем номере.*

#### Библиография

1. Корякин, В. М. Льготы в военном праве [Текст] / В. М. Корякин // Государство и право. — 2006. — № 12.
2. Пчелинцева, Л. М. Право военнослужащих на жилище: Теоритические аспекты и проблемы реализации / Л. М. Пчелинцева. [Текст] — М. : Изд-во НОРМА, 2004. — 368 с.
3. Пчелинцева, Л. М. Жилищные права и льготы граждан в России. Комментарий законодательства и практики с приложением федеральных законов и иных нормативных правовых актов и документов / Л. М. Пчелинцева, С. В. Пчелинцев. [Текст] — М. : Изд-во НОРМА, 2001. — 944 с.
4. Смирнов, А. В. Толкование норм права : учебно-практ. пособие / А. В. Смирнов, А. Г. Манукян. [Текст] — М. : Проспект, 2008. — 144 с.

<sup>2</sup> URL: [http://rosvoenipoteka.ru/rp/lichnaya\\_informaciya/infografika](http://rosvoenipoteka.ru/rp/lichnaya_informaciya/infografika) (дата обращения: 10.12.2015).

5. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. [Текст] — М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. — 570 с.

6. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / А. Ю. Тихомиров. [Текст] — М. : Формула права, 2010. — 400 с.

7. Феоктистова, О. Ю. Проблемы предоставления земельных участков военнослужащим: правовые проблемы [Текст] / О. Ю. Феоктистова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 10.

---

## **Provision of servicemen of land plots for individual housing construction: an erosion of the relevant legal provisions of article 15 of the Federal law «On status of servicemen» in the light of their historical interpretation**

© Vorobyov E.G.,

the candidate of jurisprudence, the senior lecturer

**The summary:** In military legislation retained provisions for the possible provision of servicemen of land plots for individual housing construction. However, it remains legal norms, ten years ago taken from the rules of the Federal law. The result of analyzed the right of a special and independent Institute housing for military personnel turned into ordinary common law. It no longer belongs to the social and legal guarantees for citizens in uniform. However, due to the steady increase in the General level of salaries and sustainable trends in replacement of natural forms of housing monetary forms of possible soldiers for the realization of the right to housing by purchasing land plots for individual housing construction once again revived. This right is returned otherwise of a private law capacity. It becomes a civil right market, which is due to public housing payments and personal funds from the salaries of citizens for the period of their military service

**Keywords:** The housing support of servicemen. Individual housing construction. Provision of land. Erosion of the norms of the military-social legislation. The historical interpretation. State and market mechanisms of individual housing construction

### **Bibliography**

1. Koryakin, V. M. Benefits to military law [Text] / V. M. Koryakin // State and law. — 2006. — № 12.
  2. Pchelintseva L. M. the Right of servicemen to housing: Theoretical aspects and problems of implementation / L. M. Pchelintseva. [Text] — М. : Publishing house NORMA, 2004. — 368 p
  3. Pchelintseva L. M. Housing rights and immunities of citizens in Russia. Review legislation and practice with the application of Federal laws and other normative legal acts and documents / L. M. Pchelintseva, S. V. Pchelintsev. [Text] — М. : Publishing house NORMA, 2001. — 944 p.
  4. Smirnov, A. V. the interpretation of the law : the textbook / A. V. Smirnov, A. G. Manukyan. [Text] — М. : Prospekt, 2008. — 144 p.
  5. Theory of state and law: textbook for law universities and faculties / under the editorship of V. M. Karel'skogo and V. D. Perevalova. [Text] — М. : INFRA-M-NORMA, 1997. — 570 p.
  6. Tikhomirov Y. A. Legal regulation: theory and practice / A. Y. Tikhomirov. [Text] — М. : Formula Prava, 2010. — 400 p.
  7. Feoktistova, O. Y. the problem of providing land voennomu-containing: legal problems [Text] / O. Y. Feoktistova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 10.
-

## Отдельные вопросы обеспечения жильем военнослужащих Российской Федерации, проходящих военную службу на территории иностранных государств

© Сергеенко Д. Ю.,

адъюнкт военного института

© Кичигин Н. В.,

юрисконсульт войсковой части,

дислоцирующейся в Республике Армения

**Аннотация:** В статье рассмотрены вопросы денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим за границей, а также обеспечения жильем военнослужащих за границей, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 года, по избранному месту жительства. Выявлены пробелы в законодательстве, даны предложения по их устранению.

**Ключевые слова:** военнослужащие, обеспечение жильем, иностранные государства, наем (поднаем), по избранному месту жительства.

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

Президентом Российской Федерации в Военной доктрине России поставлена задача по совершенствованию системы дислокации Вооруженных Сил, других войск и органов за пределами территории Российской Федерации, в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральным законодательством<sup>1</sup>. Указанная задача обусловлена, главным образом, неэффективностью существующей системы международной безопасности, ориентированной в основном на Организацию Североатлантического договора<sup>2</sup>, что детерминирует необходимость российского военного присутствия в стратегически важных регионах за пределами территории Российской Федерации<sup>3</sup> для обеспечения национальной

безопасности как нашей страны, так и принимающего государства. Неурегулированность каких-либо аспектов правовых отношений, складывающихся в процессе нахождения военнослужащих за пределами Российской Федерации, может создать угрозу интересам российских воинских формирований и национальной безопасности России в целом<sup>4</sup>.

Одним из аспектов таких отношений являются правовые отношения, связанные с

<sup>1</sup> Пункт 39 Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

<sup>2</sup> Пункты 10, 12 Военной доктрины Российской Федерации.

<sup>3</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о статусе Пограничных войск Российской Федерации, находящихся на территории Республики Армения, и условиях их функционирования : заключен в г. Ереване 30 сентября 1992 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Армения по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с нахождением российской военной базы на территории Республики Армения : заключен в г. Москве 29 августа 1997 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о совместных уси-

лиях в охране государственной границы Республики Абхазия : заключен в г. Москве 30 апреля 2009 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Южная Осетия : заключен в г. Москве 30 апреля 2009 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия об объединенной российской военной базе на территории Республики Абхазия : заключен в г. Москве 17 февраля 2010 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия об объединенной российской военной базе на территории Республики Южная Осетия : заключен в г. Москве 7 апреля 2010 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о сотрудничестве по пограничным вопросам : заключен в г. Душанбе 2 сентября 2011 г.; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан : заключен в г. Душанбе 5 октября 2012 г.

<sup>4</sup> Сморгчова Л. Н. Правовой режим имущества военных организаций Российской Федерации, дислоцирующихся за рубежом // Военное право. 2012. № 2.

обеспечением жильем военнослужащих Российской Федерации, проходящих военную службу на территории иностранных государств (далее — военнослужащие за границей).

Несмотря на положительную динамику решения жилищных проблем военнослужащих, остается немало вопросов в сфере обеспечения жильем военнослужащих за границей. По нашему мнению, это связано, в числе прочего, с отсутствием научных исследований в данной области отношений. Так, например, на страницах журнала «Право в Вооруженных Силах» не раз обсуждались и рассматривались вопросы жилищного обеспечения военнослужащих<sup>1</sup>, при этом вопросы жилищного обеспечения военнослужащих за границей не затрагивались.

Международными договорами Российской Федерации, регламентирующими правовой статус военнослужащих за границей, установлено, что российские военнослужащие в своей деятельности должны руководствоваться законодательством Российской Федерации, а также обязаны соблюдать законодательство государства их дислокации<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Гайдин Д. Ю. Жилищное обеспечение военнослужащих в избранном месте жительства // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2014. № 6; Трофимов Е. Н. К вопросу об обеспечении военнослужащих, увольняемых (уволенных) с военной службы по «не льготному» основанию, имеющих (имевших) на момент увольнения с военной службы общую продолжительность военной службы 20 лет и более, и членов их семей жилыми помещениями // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2014. № 6; Гайдин Д. Ю. Совершенствование системы жилищного обеспечения военнослужащих // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2015. № 7; Воробьев Е. Г. Актуальные вопросы жилищного обеспечения военнослужащих, поднятые гражданами в ходе подготовки и проведения прямой линии с Президентом Российской Федерации // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2015. № 8; Гайдин Д. Ю. Комментарии к новеллам жилищного обеспечения военнослужащих // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2016. № 1.

<sup>2</sup> Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Абхазия: ст. 5, 15; Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных

В соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Закон о статусе) статус военнослужащих, проходящих военную службу на территориях иностранных государств, определяется в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Пунктом 1 ст. 1 Закона о статусе определено, что статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных законодательством Российской Федерации.

Совокупность прав, гарантированных военнослужащим государством, включает, в том числе, право на жилище, регламентированное ст. 15 Закона о статусе. Однако правовые нормы, регламентирующие обеспечение жильем военнослужащих за границей, как в международных договорах Российской Федерации так и в федеральном законодательстве не получили своего развития, что требует их совершенствования.

Наиболее проблемным вопросом, требующим правовой регламентации в данной сфере отношений, является вопрос денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим за границей.

Так, в соответствии с п. 3 ст. 15 Закона о статусе военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и члены их семей, прибывшие на новое место военной службы, до получения жилых помещений по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регистрируются по месту жительства, в том числе по их просьбе по адресам воинских частей<sup>3</sup>. Указанным военнослужащим и членам их семей до получения жилых помещений предоставляются служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания, жилые помещения маневренного

усилиях в охране государственной границы Республики Южная Осетия: ст. 5, 15.

<sup>3</sup> Вопросы регистрации военнослужащих и членов их семей на территории иностранного государства также имеют ряд особенностей, которые будут рассмотрены в следующих наших публикациях. Примеч. авторов.

фонда или общежития. В случае отсутствия указанных жилых помещений воинские части арендуют жилые помещения для обеспечения военнослужащих и совместно проживающих с ними членов их семей или по желанию военнослужащих ежемесячно выплачивают им денежную компенсацию за наем (поднаем) жилых помещений в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим-гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» денежная компенсация военнослужащим Российской Федерации, имеющим воинское звание офицера, прапорщика или мичмана, проходящим военную службу по контракту и членам их семей выплачивается в размере фактических расходов, но не выше размеров, определенных исходя из норматива общей площади жилого помещения, и предельной стоимости найма (поднайма) 1 кв. м общей площади жилого помещения, ежегодно утверждаемой Минтрудом России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1103 «Об обеспечении федеральных государственных гражданских служащих, назначенных в порядке ротации на должность федеральной государственной гражданской службы в федеральный государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации, служебными жилыми помещениями и о возмещении указанным гражданским служащим расходов на наем (поднаем) жилого помещения», по месту прохождения указанными военнослужащими военной службы.

Однако приказом Минтруда России утверждается предельная стоимость найма (поднайма) 1 кв. м общей площади жилого помещения, расположенного на территории Российской Федерации, при этом указанная стоимость определяется в рублях. Отсюда

следует, что предельная выплата денежной компенсации, а также вид валюты денежной компенсации для военнослужащих за границей не установлена.

Также пунктом 4 Инструкции об организации в Вооруженных Силах Российской Федерации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 27 мая 2016 г. № 303, установлено, что решение о выплате денежной компенсации принимается на основании рапорта военнослужащего, к которому прилагается, в том числе, копия договора найма (поднайма) жилого помещения, заключенного в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Однако договор найма (поднайма) жилого помещения на территории иностранного государства, заключается в соответствии с законодательством указанного государства.

Указанные правовые пробелы не позволяют военнослужащим, проходящим военную службу за границей, реализовать в полном объеме право на жилище, гарантированное ст. 15 Закона о статусе.

Следующим проблемным вопросом, требующим правовой регламентации в сфере правовых отношений, связанных с обеспечения жильем военнослужащих за границей, является вопрос обеспечения жильем военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., по избранному месту жительства.

Согласно абз. 3 и 12 п. 1, п. 13 ст. 15 Закона о статусе право на предоставление по избранному месту жительства жилых помещений определенным законом категориям военнослужащих (при общей продолжительности военной службы 10 лет и более и признанных нуждающимися в жилых помещениях) по их выбору в собственность бесплатно или по договору социального найма с федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, установлено лишь при их увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организа-

ционно-штатными мероприятиями. Военнослужащие, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, уволенные с военной службы по иным основаниям и не обеспеченные на момент увольнения жилищной субсидией или жилыми помещениями, не могут быть без их согласия сняты с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту военной службы и обеспечиваются жилыми помещениями по последнему перед увольнением месту военной службы.

Из имеющейся судебной практики по данному вопросу следует, что оставление без реализации права гражданина, уволенного с военной службы и оставшегося в связи с этим на территории иностранного государства, на жилое помещение по избранному месту жительства лишь на том основании, что он не относится к категории лиц, имеющих право на получение жилого помещения по избранному месту жительства, не соответствует Конституции Российской Федерации и противоречит преамбуле Закона о статусе в части соответствия государственной политике в области правовой и социальной защиты граждан, уволенных с военной службы<sup>1</sup>.

Верховный Суд Российской Федерации определил, что то обстоятельство, что военнослужащий проходивший военную службу и уволенный с нее из воинской части, дислоцирующийся за пределами территории Российской Федерации, не может свидетельствовать о приравнивании его к категории военнослужащих, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями. Обеспечение жилым помещением по избранному месту жительства является льготой, предоставляемой определенным законом категориям военнослужащих с учетом их особого правового статуса, и перечень этих катего-

рий не может быть расширен произвольно, без внесения соответствующих изменений в закон<sup>2</sup>.

Таким образом, высший судебный орган установил, что военнослужащему, заключившему контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., общая продолжительность военной службы которого составляет 20 лет и более, уволенного с военной службы не по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, не по состоянию здоровья или не в связи с организационно-штатными мероприятиями, оснований для предоставления жилья по избранному месту службы нет.

Однако как Минобороны России, так и иной федеральный орган исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, не имеют в собственности жилищного фонда за пределами Российской Федерации, поэтому возможностей предоставить указанной категории военнослужащих жилье по последнему месту службы не имеется.

В связи с указанными выше пробелами в законодательстве Российской Федерации, в части обеспечения жильем военнослужащих Российской Федерации, проходящих военную службу на территории иностранных государств, предлагается:

1) денежную компенсацию военнослужащим, проходящим военную службу за пределами территории Российской Федерации, выплачивать исходя из предельной стоимости найма 1 кв. м в близлежащих к месту прохождения военнослужащими военной службы субъектах Российской Федерации, которую установить в постановлении Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909;

2) военнослужащим, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, уволенным с военной службы на территории иностранного государства не по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, не по состоя-

<sup>1</sup> Решение 5 гарнизонного военного суда от 14 декабря 2015 г. (г. Ереван); Апелляционное определение Северо-Кавказского окружного военного суда № 33а-290/2016 от 16 марта 2016 г.

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 205-КП6-62.

нию здоровья и не в связи с организационно-штатными мероприятиями, предоставлять жилье на территории Российской Федерации по последнему их месту службы на территории Российской Федерации, в связи с чем внести соответствующее изменение в ст. 15 Закона о статусе.

#### Библиография

1. Воробьев, Е. Г. Актуальные вопросы жилищного обеспечения военнослужащих, поднятые гражданами в ходе подготовки и проведения прямой линии с Президентом Российской Федерации [Текст] / Е. Г. Воробьев // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2015. — № 8.

2. Гайдин Д. Ю. Жилищное обеспечение военнослужащих в избранном месте жительства [Текст] / Д. Ю. Гайдин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2014. — № 6.

3. Гайдин, Д. Ю. Комментарии к новеллам жилищного обеспечения военнослужащих [Текст] / Д. Ю. Гайдин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2016. — № 1.

4. Гайдин, Д. Ю. Совершенствование системы жилищного обеспечения военнослужащих [Текст] / Д. Ю. Гайдин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2015. — № 7.

5. Трофимов, Е. Н. К вопросу об обеспечении военнослужащих, увольняемых (уволенных) с военной службы по «не льготному» основанию, имеющих (имевших) на момент увольнения с военной службы общую продолжительность военной службы 20 лет и более, и членов их семей жилыми помещениями [Текст] / Е. Н. Трофимов // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2014. — № 6.

6. Сморгцова, Л. Н. Правовой режим имущества военных организаций Российской Федерации, дислоцирующихся за рубежом [Электронный ресурс] / Л. Н. Сморгцова // Военное право. — 2012. — № 2.

## Some questions of provision of housing for the military personnel of the Russian Federation, passing military service in the territory of the foreign states

© Sergeenko D. Y.,

post graduate in a military institute

© Kichigin N. V.,

the legal counsel of the military unit in the Republic of Armenia

**Abstract:** The article deals with questions of monetary compensation for employment (sublease) premises troops abroad, who signed the contract on passing of military service till January 1, 1998 at the chosen place of residence are considered. Gaps in the legislation are revealed, offers on their elimination are given.

**Keywords:** military, housing, foreign governments, employment (sublease), the chosen place of residence.

#### Bibliography

1. Vorobyov, E. G. Topical issues of housing for military personnel, raised by the citizens during the preparation and holding of a straight line with the President of the Russian Federation [Text] / E. Vorobiev // Law in the Armed Forces — Military legal review. — 2015. — № 8.

2. Gaudin D. Y. Housing support of servicemen in the chosen place of residence [Text] / D. Y. Gaudin // Law in the Armed Forces — Military legal review. — 2014. — № 6.

3. Gaudin, D. Y. Comments to the short stories of housing for military personnel [Text] / D. Y. Gaudin // Law in the Armed Forces — Military legal review. — 2016. — № 1.

4. Gaudin, D. Y. improvement of the system of housing for military personnel [Text] / D. Y. Gaudin // Law in the Armed Forces — Military legal review. — 2015. — № 7.

5. Trofimov, E. N. The issue of providing servicemen discharged (fired) from military service on «non-concessional» basis, having (had) at the time of dismissal from military service the General duration of military service of 20 years or more, and members of their families of premises [Text] / E. N. Trofimov // Law in the Armed Forces — Military legal review. — 2014. — № 6.

6. Smorchkova L. N. Legal regime of property of military organizations of the Russian Federation deployed abroad [Electronic resource] / L. N. Smorchkova // Military law. — 2012. — № 2.

15. Sidorin, V. V. Theoretical bases of perfection of military criminal law with the use of foreign experience / V. V. Sidorin, N. A. Shulepov. [Text] — M. : Academy of the FPS of Russia, 2000.
  16. Theory of state and law : lectures / ed. I. Matuzov and A. V. Malko. — 2nd ed. rev. [Text] — M. : Yurist, 2001. — 776.
  17. Tereshina, E. V. the Legal status of military women and its implementation in the frontier bodies of the Federal Security Service (for example border control): dis. kand. the faculty of law. sciences : 20.02.03 / E. V. Tereshina. [Text] — M., 2005. — 183 p.
  18. Tuganov, Yu. N. Disciplinary liability of servicemen of the Armed Forces of the Russian Federation (theoretical-legal aspect) : monograph / Yu. N. Tuganov [Text] — Chita : Chitgu, 2007. — 413 p.
  19. Tuganov, Yu. N. On creation of the mobilization of human reserve / Y. N. Tuganov, S. I. Zhuravlev // Bulletin Catherine Institute. — 2013. — № 1.
  20. Yavich L. S. General theory of law / edited by A. I. Korolev [Text] — L. : Publishing house lenigr. University press, 1976. — 285 c.
-

## Организационно-правовые вопросы совершенствования правового режима закрытых военных городков

© **Верховодов В. А.**,  
юрист

**Аннотация:** в статье раскрываются организационные и правовые проблемы правового режима закрытых военных городков, который включает в себя не только специальный порядок регулирования общественных отношений при функционировании закрытых военных городков, но также и при их создании и прекращении функционирования, а также предлагаются конкретные меры по совершенствованию данного правового режима.

**Ключевые слова:** правовой режим, закрытые военные городки, совершенствование.

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

Огромная территория Российской Федерации предопределяет численность Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и вместе с ней — весьма значительное число режимных объектов и территорий. Проводимые в последние десятилетия преобразования в сфере обеспечения обороны, направленные на оптимизацию структуры военной организации государства, а также сокращение численности военнослужащих привели к сокращению количества режимных объектов и территорий. Всего за 2001—2015 гг. число закрытых военных городков в нашей стране уменьшилось на более чем на 1100. И хотя военные городки создавались в разное время для реализации определенных задач в сфере обороны и военной безопасности государства, до сих пор отсутствует определенность в вопросе о том, какой правовой режим имеют закрытые военные городки и необходимо ли его законодательное закрепление.

Закономерным выходом из этой ситуации может быть совершенствование военного законодательства в данной области, о чем и пойдет речь в настоящей статье.

Изучая данный вопрос, автор настоящей статьи столкнулся с проблемой отсутствия специального законодательного закрепления порядка создания, функционирования и прекращения функционирования военных городков, поэтому был вынужден проанализировать практически все постановления Совета Министров СССР, имевших гриф секретности «совершенно секретно» и «секретно», изданных, начиная с 1944 г. по 1965

г., полностью рассекреченных к настоящему времени.

В процессе работы установлено, что имеется группа схожих по определенным критериям постановлений Совета Министров СССР (степень секретности; строительство объектов, относящихся к обороне страны и безопасности государства; наличие жилищного фонда для лиц, обслуживающих эти объекты, и т.д.), из анализа которых можно схематично представить следующий порядок создания военных городков.

*Во-первых*, исходя из геополитических интересов, вопросов обороны страны и ее безопасности, создавались некие объекты, причем не всегда они создавались военными ведомствами. В процессе жизнедеятельности объекта он мог переходить многократно из подчинения одного государственного органа другому, что в отдельных случаях вызвало споры на уровне военных ведомств и республик, входивших в состав СССР. После постановки задачи на строительство необходимо было провести соответствующее проектирование. Практически каждый объект, возведенный на территории СССР, имел в своем составе здания и сооружения, построенные по проектам 53-го Центрального проектного ордена Трудового Красного Знамени института Министерства обороны, задачей которого являлось типовое и индивидуальное проектирование оборонного и необоронного строительства, начиная с 1931 г.

*Во-вторых*, для строительства объекта отводились в установленном порядке земельные участки, чаще всего тем же поста-

новлением, что и создание таких объектов. В счет изымаемых земельных участков организациям и гражданам предоставлялась другая земля, а также определенные льготы и компенсации. Однако имели место отдельные постановления Совета Министров СССР о создании комплексных систем военных объектов, расположенных на различных территориях. В данных случаях земельные участки де-факто закреплялись за воинскими частями.

*В-третьих*, для обеспечения жизнедеятельности строительства объекта первоначально возводились временные дома. Постоянное жилье для лиц, обслуживающих данный объект, сразу никогда не строилось. Начиная с 1951 г., полномочия по жилой застройке постепенно передавались на уровень министерств. Министерства, в свою очередь, строили жилые и иные здания по титульным спискам на капитальное строительство. Служебное жилье оставалось за гражданами в случае перехода всей организации в подчинение другому ведомству. Впоследствии капитальные работы вокруг военных объектов предусматривали общевойсковое строительство, жилищное строительство, оборонительное строительство, реконструкцию аэродромов, строительство объектов связи и др.

*В-четвертых*, после завершения строительства объекта и ввода его в эксплуатацию издавался приказ командующего войсками военного округа, которым военный городок включался в соответствующий Перечень закрытых военных городков. Однако любое подобное строительство невозможно было бы осуществить без соответствующей ресурсной базы. Из Германии в послевоенные годы вывозились не только технологии, конструкции и оборудование<sup>1</sup>, но и пред-

приятия (заводы, фабрики, верфи и т.д.) целиком<sup>2</sup>. Анализ постановлений Совета Министров СССР за период с 1944 г. по 1965 г. привел автора к умозаключению о том, что военные объекты строились, в том числе, за счет ресурсной базы по репарационным поставкам.

Восстанавливаемые и строящиеся военные объекты можно классифицировать по «типам». Из представленного выше порядка создания военных городков и из массива постановлений Совета Министров СССР можно выделить следующие типы таких объектов:

- военно-морские базы;
- арсеналы, склады;
- аэродромы;
- научно-исследовательские институты и лаборатории;
- военно-учебные заведения (военные училища и академии);
- полигоны;
- заводы и ремонтные предприятия;
- центры связи и радиоцентры;
- воинские части.

До 1975 г. к закрытым военным городкам априори относились военные объекты, военные аэродромы, военно-учебные заведения, узлы связи, базы, склады, полигоны, научно-исследовательские институты и лаборатории, заводы и предприятия, работающие в военной сфере, а также места дислокации воинских частей, которые имели свой казарменно-жилищный фонд. Таким образом, указанные типы объектов предопределяли строительство военных городков вокруг или вблизи данных объектов.

Основными факторами, определявшими и определяющими специфику правового режима закрытых военных городков в отличие от обычных населенных пунктов являются:

<sup>1</sup> См.: О вывозе оборудования с немецких военных предприятий : постановление Совета Министров СССР от 13 сентября 1946 г. № 2060-850с; О вывозе оборудования с немецкого судостроительного завода «Вильгельмс Гафен» из английской зоны оккупации Германии: постановление Совета Министров СССР от 14 ноября 1946 г. № 2484-1040с; О вывозе оборудования семнадцати немецких предприятий из западных зон Германии : постановление Совета Министров СССР от 13 декабря 1946 г. № 2685-1104с.

<sup>2</sup> См.: О передаче и вывозе на заводы Министерства вооружения из Германии пяти артиллерийских и стрелковых заводов: постановление Совета Министров СССР от 17 июня 1946 г. № 1261-518с; Об уточненном списке германских предприятий, изымаемых в собственность СССР : постановление Совета Министров СССР от 19 сентября 1946 г. № 2140-870с.

1) особая цель их создания и предназначения — обеспечение обороны страны и безопасности государства;

2) закрепление за военным городком определенной территории (земельного участка), по периметру которой имеется ограждение, препятствующее несанкционированному проникновению посторонних лиц на указанную территорию, а также наличие на данной территории комплекса зданий и сооружений, включая жилищный фонд;

3) функционирование пропускной системы, обеспечивающей доступ на территорию военного городка строго определенного круга лиц;

4) предоставление гражданам, проживающим в закрытом военном городке, права на дополнительные меры государственной поддержки, включая право на отселение из такого городка<sup>1</sup>.

До 1965 г. отсутствовало нормативное закрепление такого понятия как «военный городок». С изданием приказа Министра обороны СССР от 22 апреля 1965 г. № 100 «О введении в действие Положения о квартирно-эксплуатационной службе и квартирном довольствии Советской Армии и Военно-Морского Флота» данный правовой пробел был устранен. Под военным городком в Положении о квартирном довольствии понимался располагаемый на одном земельном участке комплекс зданий и сооружений, имеющий определенное целевое назначение для размещения одной или нескольких воинских частей, предприятий и организаций Министерства обороны СССР.

Впоследствии, претерпев некоторые изменения, термин «военный городок» был перенесен в Положение о квартирно-эксплуатационной службе и квартирном довольствии Советской Армии и Военно-Морского Флота, утвержденное приказом Министра обороны СССР от 22 февраля 1977 г. № 75. В данном Положении под военным городком понимался комплекс зда-

ний и сооружений, расположенных на одном земельном участке и используемых для расквартирования воинских частей и для размещения военнослужащих, рабочих и служащих Советской Армии и Военно-Морского Флота.

В настоящее время в соответствии с п. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» к закрытым военным городкам относятся расположенные в населенных пунктах военные городки воинских частей, имеющие систему пропусков, а также отдельные обособленные военные городки воинских частей, расположенные вне населенных пунктов.

Любой полезный объект имеет свой жизненный цикл, начиная от его создания, функционирования и заканчивая прекращением его функционирования.

Трудно представить функционирование военного объекта, на котором не ведутся работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, или для функционирования которых не установлены специальные меры безопасности. Поэтому можно сделать вывод о том, что военный объект одновременно является режимным объектом в соответствии с прим. 3 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203.

Закрытые военные городки тесно связаны с военными объектами. На территории или в непосредственной близости практически любого закрытого военного городка функционирует какой-либо военный объект, определяющий предназначение закрытого военного городка. Однако в зависимости от степени важности военного объекта государство вправе не относить последние к закрытым военным городкам, т.е. не каждый военный (режимный) объект будет являться закрытым военным городком.

Для строительства военных объектов необходимы специальные проекты по их созданию, а также определенные территории (земельные участки). В послевоенные годы не существовало единой системы проектирования и строительства военных городков. Достаточно длительное время также

<sup>1</sup> Верховодов В. А. Становление правового режима закрытых военных городков в СССР в послевоенные годы: исторические уроки // Военно-юридический журнал. 2016. № 3.

не было разработано типовых решений для указанных целей. Между тем, проектирование военных (режимных) объектов и сопутствующей инфраструктуры, включая жилищный фонд, должно отвечать определенным и специфическим требованиям и может осуществляться специализированной организацией в условиях обеспечения режима секретности.

На этапе проектирования должен быть предусмотрен особый режим безопасного функционирования военных объектов, а требования его соблюдения должны быть обязательными для выполнения всеми расположенными на этой территории организациями, а также гражданами, проходящими военную службу или работающими, проживающими или временно находящимися на территории закрытых военных городков.

Такой режим может включать в себя:

- установление запретной зоны (территория объекта) и контролируемой зоны;
- ограничение на въезд и (или) проживание граждан;
- ограничение на полеты летательных аппаратов;
- ограничение на ведение хозяйственной и предпринимательской деятельности, владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающее из ограничения на въезд и (или) проживание;
- организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Граждане, проживающие, работающие или прибывающие на территорию закрытого военного городка, должны быть ознакомлены с условиями особого режима и ответственностью за его нарушение, которая должна устанавливаться в соответствии законодательством Российской Федерации.

При создании закрытого военного городка (увеличении или сокращении его территории или фондов) для размещения воинских частей необходима привязка организационно-штатных мероприятий к количеству военнослужащих и членов их семей, а также количеству жилых помещений. То есть при

сокращении штатной численности должны быть сокращены территория и количество жилых помещений, а также решены вопросы отселения лиц, утративших связь с военным ведомством.

Кроме того, при создании закрытого военного городка и его территориальном планировании характерна зональность. Создание периметра закрытой зоны, поделенной, в свою очередь, на несколько других зон, поможет выявить соответствующий каждой зоне правовой режим и, как следствие, ограничение прав граждан.

Почему автор выбрал категорию «правовой режим» для определения характеристики объектов, территории и прав граждан?

Занимаясь проблемами закрытых военных городков, автор вначале характеризовал правовой режим указанных городков как их «статус», однако впоследствии пришел к другим выводам<sup>1</sup>. В рассматриваемом нами случае категория «правовой режим» является более широкой в связи с выявленными отличительными признаками закрытого военного городка.

Правовые режимы имеют сложную структуру, позволяющую им эффективно достигать поставленные перед ними цели. Помимо элементов механизма правового регулирования (норм права, юридических фактов, правоотношений и др.) они также включают в себя субъекты и их правовые статусы, объекты и отношения с ними, взаимосвязи субъектов с объектами, режимы законности и правопорядка, которые обеспечиваются государственными мерами и ресурсами, включая принуждение.

Уже в послевоенные годы терминология «правового режима» определенной территории широко использовалась в закрытом сегменте законодательства СССР. Так, например, правовой режим пограничных зон включал в себя следующие элементы: особый режим въезда, выезда и нахождения в запретной пограничной зоне; наличие специальных зон запретной пограничной береговой полосы и двухкилометровой погра-

<sup>1</sup> Верховодов В. А. Новый статус закрытых военных городков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2001. № 7.

ничной полосы; установление прав и обязанностей жителей; регулирование работы предприятий; особый режим капитального строительства, хождения плавучих средств и судов, порядок пролета воздушных судов, рыбной ловли и охоты; порядок топогеодезической, фотографической и кинематографической съемки местности и т.д. Кроме того, предусматривалось отселение жителей таких районов за пределы 800-метровой пограничной полосы.

Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» также для обозначения подобных правоотношений применяет терминологию «правовой режим». И хотя правовой режим закрытых военных городков и ЗАТО различен, распространяется он, по сути, на схожие правоотношения.

По мнению автора, категория «правовой режим закрытых военных городков» сочетает в себе несколько правовых режимов: административно-правовой (создание необходимых барьеров для обеспечения безопасности военных объектов) и гражданско-правовой (отношения по поводу имущества закрытого военного городка и предоставления преимуществ лицам, проживающим на территории закрытого военного городка, соразмерно ограничениям их прав).

Вышеуказанное обуславливает необходимость установления некоторых особенностей (запретов, специальных дозволений) для лиц, находящихся на территории закрытого военного городка при его функционировании.

Однако правовой режим закрытого военного городка не может связываться исключительно лишь с функционированием закрытого военного городка. То есть некоторые элементы правового режима не устанавливаются (не вводятся в действие) одновременно с принятием решения Правительством Российской Федерации о включении военного городка в Перечень закрытых военных городков, а возникают ранее принятия такого решения. Также отдельные элементы правового режима продолжают де-факто продолжительное время существовать и после исключения военного городка из

Перечня закрытых военных городков. То есть на практике необходим некий адаптационный (переходный) период, во время которого некоторые из элементов правового режима будут сохранять свою силу.

Из изложенного автор предполагает, что было бы неверным не включить в правовой режим закрытых военных городков некоторые правовые нормы на этапе создания закрытых военных городков (специальный порядок принятия решений уполномоченными органами государственной власти о создании военных объектов и инфраструктуры закрытых военных городков, их проектирования и строительства, обеспечения режима секретности и др.) и на этапе прекращения их функционирования (специальные правовые нормы регулирования общественных отношений по передаче имущества закрытых военных городков, мероприятия переходного периода, проводимые при прекращении функционирования закрытых военных городков и т.д.).

Таким образом, исходя из общих принципов, целей и задач правового режима, особенностей закрытых военных городков в сравнении с обычными населенными пунктами, а также, исходя из анализа законодательства СССР и Российской Федерации, можно сделать вывод, что для обозначения правовых отношений, связанных с созданием, функционированием и прекращением функционирования закрытых военных городков, следует использовать термин «правовой режим закрытых военных городков», под которым можно понимать специальный порядок правового регулирования общественных отношений по созданию, функционированию и прекращению функционирования закрытых военных городков, определяющий деятельность субъектов права на указанной территории.

Категория «правовой режим закрытых военных городков» при этом может включать:

1) при создании закрытых военных городков:

— правовые основы принятия решений уполномоченными органами государственной власти о создании военных объектов и

инфраструктуры закрытых военных городков;

— отвод земельных участков, проектирование и строительство закрытых военных городков;

— обеспечение режима секретности при проведении указанных мероприятий;

2) при функционировании закрытых военных городков:

— установление соответствующих угрозам ограничений, запретов, специальных дозволений, а также закрытый перечень ограничиваемых прав жителей военных городков, и соответствующий ему перечень мер государственной поддержки, включая отселение из закрытого военного городка;

— обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну;

— обеспечение безопасных условий функционирования военных объектов, а также безопасных условий для работы и проживания граждан;

— установление зональности территории закрытых военных городков и правила поведения на каждой из ее зон, обозначение границ самих военных городков, четкая регламентация пропускного режима;

— установление особого порядка ведения градостроительной, земельной, предпринимательской и иной деятельности на территории закрытых военных городков;

— наделение соответствующими полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления;

3) при прекращении функционирования закрытых военных городков:

— условия изменения правового режима закрытых военных городков;

— инвентаризацию фондов, порядок передачи имущества от военного ведомства и другие мероприятия, проводимые при прекращении функционирования закрытых военных городков.

Содержание правовых режимов закрытых военных городков и ЗАТО не совпадают, но между такими территориальными единицами имеется много и общих черт, которые путают не только правотворческие органы, но и правоприменителя. Однако именно закрытые города (а не городки) получили статус ЗАТО. По состоянию на 1992

г. насчитывалось лишь 10 ЗАТО, в то время как количество закрытых военных городков в то же самое время исчислялось тысячами.

Слово «закрытые» применительно к военным городкам, по мнению автора, было заимствовано как раз из специального термина «закрытые города» — территориальные образования, в которых проводились работы по созданию атомного оружия, — будущие ЗАТО. Отношения в данной сфере регулировались совершенно секретными указами Президиума Верховного совета СССР, не рассекреченными до настоящего времени. В данных работах принимало участие не только Военное министерство СССР (впоследствии Министерство обороны СССР), но и Министерство среднего машиностроения СССР, а также другие министерства и ведомства. Данный факт и стал, по мнению автора, началом отождествления терминов «закрытые военные городки» и «закрытые административно-территориальные образования».

Путаница с понятиями «ЗАТО» и «закрытый военный городок» не разрешилась и с появлением официального перечня ЗАТО.

В целях исключения отождествления ЗАТО и закрытых военных городков нами проведен сравнительно-правовой анализ их особенностей<sup>1</sup>, который достаточно доказательно показал нетождественность данных понятий, хотя между ними имеется определенное сходство. Для закрытых военных городков характерно отсутствие органов местного самоуправления. Сами закрытые военные городки не являются населенными пунктами и находятся исключительно в ведении военных ведомств. Правовой режим закрытых военных городков устанавливает Правительство Российской Федерации, а нахождение в собственности граждан жилых помещений, расположенных на территории закрытых военных городков, не допускается. В связи с этим полагаем возможным постепенно привносить некоторые элементы правового режима ЗАТО в право-

<sup>1</sup> Верховодов В. А. Сравнительно-правовой анализ правовых режимов закрытых административно-территориальных образований и закрытых военных городков // Военное право. 2011. № 3.

вой режим закрытых военных городков, что позволит снять многие проблемы закрытых военных городков и их жителей. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что одним из ключевых моментов совершенствования правового режима закрытых военных городков должна стать организация в них органов местного самоуправления, как это имеет место в ЗАТО. В настоящее время задачи этих органов в закрытых военных городках выполняют органы военного управления, что является несвойственными для них функциями<sup>1</sup>.

Военные городки перестают быть закрытыми по разным причинам, и прежде всего — экономическим. Государство не может содержать закрытые военные городки или своевременно обеспечить граждан постоянным жильем. Как правило, правовой режим закрытых военных городков изменяется на бумаге моментально, то есть после выхода соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации, но на практике данный процесс занимает долгие годы. Это связано с тем, что подготовительные процедуры, к сожалению, не ведутся.

Отсутствие целостной системы правового регулирования изменения правового режима закрытых военных городков (включая прекращение их деятельности) порождает множество организационно-правовых вопросов. Условно их можно подразделить на три группы.

Первая группа относится к военному объекту и включает вопросы, касающиеся:

- обеспечения режима секретности военного объекта;
- обеспечения безопасного функционирования военного объекта;
- организации пропускного режима.

И хотя вопросы безопасности являются одними из главных, они не являются единственными в рассматриваемой области общественных отношений.

Вторая группа связана с имущественными отношениями и включает вопросы, касающиеся:

- статуса жилых помещений при прекращении правового режима закрытого военного городка;
- проблемы смешанного жилищного фонда в закрытых военных городках;
- ветхости жилищного фонда военных городков;
- отсутствия государственной регистрации имущества в военных городках.

Большинство указанных вопросов возникает в отсутствие своевременного и достаточного финансирования, а также отсутствия и фрагментарности правовой базы. Однако эти причины не должны служить поводом к нарушению жилищных прав граждан, так как одним из важнейших конституционных прав граждан, в том числе и военнослужащих, является право на жилище, которое является мощным стимулом мотивации военной службы и одновременно способом «удержания» военнослужащих на военной службе по контракту. Поэтому к третьей группе автор относит вопросы, касающиеся прав граждан, проживающих в военных городках:

- утрата права на отселение из закрытого военного городка;
- правовая регламентация порядка отселения граждан из военных городков.

Остановимся на этих вопросах подробнее. Ранее существовала специальная норма о выселении из занимаемых жилых помещений в военных городках с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения лиц, утративших связь с военным ведомством (ст. 94 ЖК РСФСР), но в настоящее время такой порядок отсутствует.

Кроме того, автору не удалось найти прецеденты изъятия для государственных нужд жилых помещений, находящихся в собственности граждан, хотя теоретически такой силовой механизм государство могло бы использовать в данных правоотношениях. Как правило, признанные в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий, такие граждане состоят в очереди до получения соответствующих жилых помещений.

<sup>1</sup> Верховодов В. А. Сравнительно-правовой анализ правовых режимов закрытых административно-территориальных образований и закрытых военных городков // Военное право. 2011. № 3.

Однако встречаются ситуации, в последнее время все чаще, когда граждан «снимают с очереди» на получение жилых помещений или ГЖС в связи утратой ими оснований, дающих им право на получение жилого помещения по договору социального найма (п. 2 ст. 56 ЖК РФ). К данным случаям также относится изменение правового режима жилых помещений, занимаемых гражданами, проживающими в военных городках, исключенных из перечней закрытых военных городков. Имеется немало случаев, когда даже граждане, подлежащие переселению из закрытых военных городков, признанные участниками подпрограммы ГЖС, не сохраняли право на получение государственного жилищного сертификата при открытии военного городка<sup>1</sup>.

Однако отметим, что решение вопроса о снятии режима «закрытого» с военного городка не зависит от воли проживающих в нем граждан. Не было еще ни одного положительного для граждан из более 30 решений Верховного Суда Российской Федерации об оспаривании действий Правительства Российской Федерации об исключении военных городков из перечня. Такие граждане годами лишены возможности изменить правовой режим занимаемых ими жилых помещений до составления акта передачи жилищного фонда военного городка из федеральной собственности в иную государственную или муниципальную собственность или до обращения в суд с соответствующим иском о признании права.

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, получивших ГЖС или жилые помещения в избранном месте жительства до выхода соответствующих распоряжений Правительства Российской Федерации?

Получается правовая коллизия: с одной стороны, в соответствии с п. 2 ст. 56 ЖК РФ граждане снимаются с учета в качестве

нуждающихся в жилых помещениях<sup>2</sup> в случае утраты ими оснований, дающих им право на получение жилого помещения по договору социального найма (вариант с утратой военным городком правового режима «закрытый»); с другой стороны, не может быть принят нормативный акт, ухудшающий положение граждан, которые на момент издания такого акта (в данном случае — распоряжений Правительства Российской Федерации) приобрели законное право на отселение<sup>3</sup>.

Таким образом, федеральный законодатель вправе изменить правовой режим военного городка, только одновременно предусмотрев надлежащий компенсаторный механизм для граждан, которые уже приобрели право на отселение и состоящих в очереди на отселение.

Подводя промежуточный итог рассмотрению вопроса о правовом закреплении порядка отселения, отметим следующие нормы:

<sup>2</sup> Распространено мнение, что проживание в закрытых военных городках является самостоятельным основанием для участия граждан в Программе ГЖС. (См., напр.: Трофимов Е. Н. К вопросу о предоставлении гражданам жилых помещений в порядке отселения из закрытых военных городков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 8). Кроме того, согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации проживание определенных категорий граждан в закрытых военных городках является самостоятельным основанием к выдаче им государственных жилищных сертификатов, которая производится независимо от основания увольнения со службы и времени выслуги военной службы, связана со спецификой данных населенных пунктов и необходимостью отселения из них лиц, утративших связь с военным ведомством (определение от 22 июля 2008 г. № 51-В08-2).

<sup>3</sup> 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.

<sup>1</sup> См., например: Определение Пермского краевого суда от 21 февраля 2011 г. № 33-1607.

1) отсылочная норма Федерального закона «О статусе военнослужащих», которая отправляет нас к несуществующему порядку обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, проживающих в закрытых военных городках, при увольнении их с военной службы (п. 14 ст. 15). Мы сознательно не упоминаем Федеральный закон от 8 декабря 2010 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан», который передал органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по обеспечению некоторых категорий граждан жилыми помещениями, так как эти категории обеспечиваются жильем не в порядке отселения из закрытого военного городка, а в ином порядке;

2) подп. «б» п. 5 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015—2020 годы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153, где указано, что право на получение социальной выплаты, удостоверяемой сертификатом, в рамках подпрограммы имеют граждане, подлежащие переселению из закрытых военных городков;

3) п. 6 и 7 Правил учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, военнослужащих и сотрудников государственной противопожарной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054, в которых указаны категории граждан, признающихся нуждающимися в получении жилых помещений в избранном постоянном месте жительства за

счет средств федерального бюджета<sup>1</sup>, а также основание их признания в качестве таких — наличие жилой площади в закрытых военных городках.

Автор не согласен с К. В. Николаевым<sup>2</sup>, который утверждает, что со вступлением в силу постановления Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512 «О порядке признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих-граждан Российской Федерации, обеспечиваемых на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, и предоставления им жилых помещений в собственность бесплатно» механизм отселения граждан из закрытых военных городков появился.

Во-первых, указанное постановление распространяется на строго определенную группу военнослужащих (заключивших первый контракт после 1 января 1998 г., не считая курсантов), и не распространяется на тех, кто уже был уволен ранее и остался проживать в закрытом военном городке, и на иных граждан.

Во-вторых, под указанные Правила подпадает та же группа военнослужащих, но не проживающих в закрытых военных городках.

Не оставим без внимания еще два документа, утративших свою силу.

В соответствии со ст. 94 ЖК РСФСР могли быть выселены из занимаемых ими жилых помещений в военных городках с предоставлением другого благоустроенного

<sup>1</sup> К ним, в частности, относятся: граждане, проходившие военную службу по контракту, уволенные с военной службы по «льготным основаниям» и имеющие общую продолжительность военной службы 10 лет и более в календарном исчислении; семьи военнослужащих, погибших (умерших) в период прохождения военной службы; семьи граждан, проходивших военную службу по контракту и погибших (умерших) после увольнения по «льготным основаниям», имевших общую продолжительность военной службы 20 лет и более в календарном исчислении и другие граждане.

<sup>2</sup> Николаев К. В. К вопросу о праве военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, проживающих в закрытых военных городках, на получение жилых помещений для постоянного проживания за их пределами // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 11, 12.

жилого помещения военнослужащие и члены их семей. В таком же порядке подлежали выселению из военных городков другие лица, утратившие связь с Вооруженными Силами СССР. В настоящее время в ЖК РФ отсутствует специальная норма о выселении лиц, утративших связь с военным ведомством, и иных лиц.

Второй документ — 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», которым был детально регламентирован порядок отселения из закрытых военных городков лиц, утративших связь с Вооруженными Силами СССР и органами Комитета государственной безопасности СССР, утратило силу еще в 1993 г. Однако до настоящего времени не появился правовой акт, который бы установил процедуру отселения граждан из закрытых военных городков.

Таким образом, мы имеем крайне неудовлетворительную правовую регламентацию рассматриваемых правоотношений. Об отсутствии как такового четкого и действенного механизма отселения граждан из закрытых военных городков уже указывали юристы Е. Н. Трофимов и П. В. Ильменейкин, в том числе поднимался вопрос о том, какие граждане подлежат отселению из закрытого военного городка. Усугубляется положение дел не только несуществующим «порядком обеспечения жилыми помещениями военнослужащих-граждан, проживающих в закрытых военных городках, при увольнении их с военной службы», который должен быть определен «федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации», но и возрастающими существенными отличиями прав граждан (особенно с введением дополнительных мер государственной поддержки для жителей ЗАТО с 1 января 2015 г.), проживающих, по сути, на похожих закрытых территориях — ЗАТО и закрытых военных городках.

Проведя анализ норм, регулирующих порядок отселения лиц, проживающих в военных городках за последние 65 лет, автор приходит к выводу, что наиболее эффективным следует признать не декларативный порядок предоставления жилья (о том, что граждане имеют соответствующее право), а целевые программы, рассчитанные на 3 — 5 лет с обеспечением финансирования. При этом следует отметить, что при наличии финансирования и одновременном отсутствии четкого организационно-правового механизма реализации права, оно (право) так и останется не реализованным. Приведем пример обеспечения жильем военнослужащих в 2011 г. по одной из программ. По данным Министерства регионального развития, средства на покупку жилья получили только 63 семьи из 4400. При этом средства для обеспечения жильем — 17,57 млрд руб. (82 процента общей суммы, которую запросили регионы), были перечислены еще в июне 2011 г. Но с освоением этих денег возникли проблемы. Более того, выяснилось, что списки очередников постоянно корректируются, а в некоторых регионах органы государственной власти субъектов Российской Федерации до сих пор не знали точное число тех, кто имеет право на выплаты<sup>1</sup>.

Анализ вопросов, относящихся к сфере имущественных отношений, показал, что большинство из них возникает в отсутствие своевременного и достаточного финансирования и в отсутствие правовой базы. Причем только симбиоз финансирования и правовой регламентации способен повлиять на положительное решение рассматриваемых вопросов. Нельзя решать вопросы фрагментарно — один раз в тридцать лет, а потом выделять большие денежные средства, часть из которых будет потрачена неэффективно. При наличии соответствующего правового регулирования можно было бы соответствующее финансирование распределить по годам, более эффективно расходуя бюджетные средства.

<sup>1</sup> Кривошапко Ю. Регионы игнорируют поручение премьера обеспечить жильем бывших военных // Российская газета, 2011, 24 октября.

Резюмируя изложенное, приходим к закономерному выводу о том, что отсутствие постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающего единый порядок обеспечения жилыми помещениями военнослужащих-граждан, проживающих в закрытых военных городках, при увольнении их с военной службы, и иных граждан, а также соответствующей программы создает действительные препятствия для реализации гражданами своего конституционного права на жилище.

А возможно ли изменить правовой режим закрытых военных городков (включая прекращение их деятельности) с минимальными негативными последствиями?

По мнению автора статьи, возможно. Многолетнее отсутствие в полной мере денежных средств, необходимых на содержание военных городков, заставляет Правительство Российской Федерации уделять первостепенное значение расчетам финансово-экономической выгоды от реализации процесса сокращения закрытых военных городков.

К слову сказать, за последние десятилетия многие государства пошли по данному пути. Например, в США еще в начале 60-х гг. прошлого столетия была подготовлена специальная программа закрытия военных объектов. Однако критерии закрытия и перепрофилирования баз были разработаны в Пентагоне практически без привлечения специалистов. Это привело к тому, что программа сработала только наполовину, так как подобные сокращения могли привести к потере рабочих мест и, соответственно, утрате авторитета и голосов конкретного конгрессмена на следующих выборах.

Уже через 5 лет Конгресс официально уведомил Министерство обороны о том, что он в обязательном порядке должен быть привлечен к столь потенциально «взрывоопасному вопросу», а также к решению любой проблемы, связанной с закрытием или перепрофилированием военных объектов. А еще через два года был принят закон, существенно ограничивающий полномочия Министерства обороны по закрытию или перепрофилированию военных баз. Это привело к тому, что закрытие порядка 100 военных

баз в период с 1961 г. по 1980 г. предоставило возможность трудоустройства порядка 170 тыс. граждан США<sup>1</sup>, т.е. создало два рабочих места вместо одного вследствие утраты этого объекта как единицы, подотчетной Министерству обороны.

В 1988 г. под контролем и при содействии законодателей была разработана строгая процедура проверки каждого из выбранных к сокращению объектов. Весьма существенно, что Конгресс указал на необходимость обязательной привязки этапов закрытия военных объектов к принимаемым планам (программам) реформирования Вооруженных Сил.

В общем плане этот процесс «работал» по следующей принципиальной схеме: Пентагон оценивал и классифицировал каждый объект согласно установленным критериям, включающим его ценность, экономическую эффективность, воздействие на окружающую среду, влияние на жизнедеятельность района, в котором этот объект находился. После этого Министр обороны рекомендовал комиссии по закрытию и перепрофилированию военных объектов рассмотреть соответствующие предложения. Комиссия рассматривала эти предложения, проводила встречи с общественностью и представляла свои рекомендации Президенту<sup>2</sup>.

Принимая во внимание сложность данной проблемы, комиссия с учетом обоснования целесообразности закрытия военных объектов и удовлетворения ряда требований, выдвинутых Конгрессом, рекомендовала по возможности растянуть процесс закрытия с тем, чтобы не только иметь возможность «отыграть назад» при изменении стратегической ситуации в мире, но и дать возможность без спешки трудоустроить бывших служащих этих объектов и найти варианты прибыльной для государства (в том числе Министерства обороны) реализации (высвобождения) военных объектов.

Опыт закрытия и перепрофилирования военных объектов свидетельствовал о том, что экономически прибыльными перепро-

<sup>1</sup> Печуров С. Закрытие баз по-американски // Военно-промышленный курьер. 2006. № 20.

<sup>2</sup> Там же.

филированные военные объекты становятся лишь через несколько лет, при этом в закрываемые объекты вкладывались большие средства, чем на их текущее содержание. После соответствующих обсуждений было принято решение о том, что Министерство обороны США должно выделять в качестве субсидий каждому району, где происходит закрытие военных объектов, от 1 до 3,5 млрд. долларов (!).

В период формирования комиссии по закрытию и перепрофилированию военных объектов (1988 г.) законодатели посчитали наиболее оптимальным сроком, удовлетворяющим все заинтересованные стороны для закрытия военных объектов, — шесть лет, что и нашло свое отражение в соответствующих документах, четко регламентировавших временные рамки данного процесса<sup>1</sup>.

Показателен пример и Украины. Например, Министр обороны Украины А. Гриценко еще в 2007 г. заявлял, что армия способна приносить значительный доход в казну, имея в виду сдачу Вооруженными Силами Украины в аренду порядка 1 000 военных городков.

26 октября 2011 г. Германия заявила, что закроет 31 из 328 военных баз и объектов. В последующие пять лет их количество сократится еще на 90. В связи с протестами местных жителей было принято решение о том, что такие места не превратятся в «города-призраки».

В отличие от приведенных стран, СССР (а впоследствии — Россия) обладают, пожалуй, самым долгим опытом изменения (прекращения) правового режима закрытых военных городков. Однако накопленный опыт далеко не всегда приводил к положительному решению проблемных вопросов.

Рассмотрим далее, каким образом решались вопросы передачи имущества в СССР, изучим опыт такой передачи, а также проанализируем нормы, регулирующие указанные вопросы, в настоящее время.

Передача объектов жилищно-коммунального хозяйства, принадлежащих различным министерствам и ведомствам, на

баланс соответствующих эксплуатационных, жилищных и коммунальных организаций органов местного самоуправления осуществлялась в соответствии с постановлениями Совета Министров СССР от 26 августа 1967 г. № 807 «О мерах по улучшению эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства» и от 16 октября 1979 г. № 940 «О порядке передачи предприятий, объединений, организаций, учреждений, зданий и сооружений».

Изданная на их основе Инструкция о порядке передачи объектов жилищно-коммунального хозяйства, принадлежащих министерствам и ведомствам, на баланс соответствующих эксплуатационных, жилищных и коммунальных организаций Советов Министров автономных республик или исполкомов местных Советов народных депутатов, согласованная с Министерством финансов СССР и Госпланом РСФСР, детально регулировала вопросы передачи имущества.

В соответствии с вышеуказанными постановлениями Совета Министров СССР одновременно с передачей ведомственного жилищного фонда передавались (пропорционально объемам работ по обслуживанию, капитальному и текущему ремонту этого фонда):

— организации и предприятия, занятые обслуживанием и ремонтом указанного фонда (с производственной базой) и расположенные вне территории промышленных предприятий;

— численность работников с фондом заработной платы, лимиты по труду и предельные ассигнования;

— материально-технические ресурсы, определенные по утвержденным нормам расхода для эксплуатации и ремонта жилищного фонда и объектов коммунального назначения;

— согласованный финансовый план, включая все убытки, которые несет предприятие или организация по передаваемому хозяйству (убытки по эксплуатации, затраты на капитальный ремонт, дотация за отопление), с указанием источников поступления средств и их направления;

<sup>1</sup> Печуров С. Закрытие баз по-американски // Военно-промышленный курьер. 2006. № 20.

— денежные средства, находящиеся в распоряжении передаваемой организации, а также неиспользованные остатки средств, предназначенных на капитальный ремонт жилых зданий, сооружений и объектов коммунального хозяйства;

— основные производственные фонды: ремонтно-строительные базы, цехи, мастерские, гаражи, складские помещения, предназначенные для эксплуатации и ремонта объектов жилищно-коммунального хозяйства и находящиеся на балансе предприятия или организации к моменту передачи;

— транспортные средства, землеройная, уборочная техника и прочее оборудование, необходимое по действующим нормам для эксплуатации и ремонта передаваемых объектов;

— вся техническая документация, необходимая для нормальной эксплуатации передаваемых объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Если передача жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства осуществлялась в первом полугодии, то передающая организация одновременно передавала все материальные и финансовые ресурсы и фонды, а также лимиты по труду, необходимые для содержания передаваемых объектов до конца года. В случае передачи объектов во втором полугодии материальные и денежные ресурсы, фонды и лимиты по труду передавались в размерах, необходимых для их содержания до конца текущего года и на весь следующий год. То есть существовали «максимальные» сроки передачи имущества.

Кроме того, до передачи имущества обязательной стадией процесса являлось предварительное ознакомление с объектами жилищно-коммунального хозяйства и определение условий их приемки на баланс местных Советов народных депутатов. После получения положительного ответа о согласии на передачу ведомственного жилищного фонда организация местных Советов народных депутатов, занимающаяся эксплуатацией жилищного фонда, составляла справку о состоянии ведомственного жилищного фонда, намечаемого к передаче на баланс местных Советов народных депута-

тов, и обеспечении его необходимыми условиями для нормальной эксплуатации, а также производила осмотр подлежащих передаче сетей и объектов водопровода, канализации, теплоснабжения, газа и т.п., знакомилась с имеющейся технической, бухгалтерской и прочей документацией на эти объекты. Жилые дома, требующие капитального ремонта, принимались после проведения капитального ремонта силами и средствами передающей организации.

В обязательном порядке создавалась комиссия из представителей заинтересованных сторон: передающей, принимающей и эксплуатирующей. Оформлялись рабочие документы на передачу объектов жилищно-коммунального хозяйства, составлялись акты технического состояния жилищного фонда, сетей и объектов коммунального хозяйства, финансовые планы на содержание передаваемых объектов, акты передачи технической документации.

Однако упомянутая Инструкция (п. 1.4.) четко устанавливала, что передаче местным Советам народных депутатов не подлежат следующие объекты жилищно-коммунального хозяйства:

— находящиеся в аварийном состоянии или имеющие предельный износ конструкций;

— расположенные на территории промышленных предприятий и в закрытых военных городках.

В настоящее время указанные вопросы, к сожалению, не урегулированы законодательством Российской Федерации.

Данное утверждение касается весьма важного вопроса регулирования процедур передачи военных городков и сроков их проведения. Несмотря на то, что подзаконные правовые акты советского и современного времени не допускали оставления имущества военных городков бесхозными (п. 58, 102, 109—113 Положения о КЭС), с уходом воинских частей с мест их постоянной дислокации это происходило де-факто. Министр обороны Российской Федерации С. Б. Иванов в 2006 г. докладывал Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации на «Правительственном часе» о том, что нормирование

соответствующих процедур передачи крайне важно. «Нынешняя система очень громоздкая, неповоротливая. Мы предлагаем часто военные городки, высвобождаемые нами, принять муниципалитетам. ... Нам говорят: вы сначала на столько-то миллиардов их отремонтируйте, приведите в прекрасное состояние, тогда мы их у вас возьмем. Нам в бюджете на это денег не дается, мы этого сделать не можем. И сама передача занимает два-три года. ... Мы обязаны этот городок содержать, ... что фактически является неэффективным использованием средств военного бюджета...»<sup>1</sup>.

Уже через год Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П указал, что передача в муниципальную собственность имущественных объектов, находящихся в федеральной собственности, в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления требует учета волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу, согласованных действий органов местного самоуправления и соответствующих органов государственной власти Российской Федерации, а также учета финансово-экономических интересов муниципального образования и его фактической заинтересованности в соответствующем объекте государственной собственности для решения вопросов местного значения, включая возможность финансовой поддержки местного бюджета в случае недостаточности в нем средств на содержание передаваемого имущества. В названном Определении подчеркнута недопустимость принятия такого рода решений в одностороннем порядке с игнорированием волеизъявления органов местного самоуправления, а также без учета наличия объективной необходимости в передаче имущества для

осуществления местным самоуправлением своих полномочий.

Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации с достаточной полнотой и ясностью определил вытекающие из действующего федерального законодательства в его конституционно-правовой интерпретации принципиальные условия, при соблюдении которых передача имущества из федеральной собственности в муниципальную может считаться отвечающей конституционным требованиям. Соответствующие выводы в силу их ясности и определенности не нуждаются в дополнительном разъяснении<sup>2</sup>.

Из-за отсутствия как такового правового регулирования передачи военных городков на Северо-Западе, в центральных регионах, в Сибири, Забайкалье и на Дальнем Востоке от многих бывших военных городков остались лишь руины<sup>3</sup>. Губернатор Приморского края С. Дарькин еще в 2008 г. выразил мнение о том, что процедуру фактической передачи военных городков необходимо провести быстро, сделать все, чтобы сохранить имущество военных городков. При необходимости в гарнизонах должны быть организованы опорные пункты милиции, что позволит избежать мародерства, сохранить в целостности объекты коммунального хозяйства<sup>4</sup>.

Пик исключения закрытых военных городков из соответствующих Перечней приходится на 2011 г., когда было исключено почти 400 закрытых военных городков. При этом муниципалитеты не хотели брать брошенные военные городки на баланс. Однако в конце 2011 г. был принят Федеральный закон от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного не-

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2012 г. № 234-О-Р «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства Совета народных депутатов Кемеровской области о разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 828-О-П».

<sup>3</sup> Петров В. Дошли до точки. На карте. Корреспонденты «РГ» побывали в двух поселках — призраках // Российская газета. 2009. 15 сентября.

<sup>4</sup> Васильева Л. Строем на стройку. Бывшие военные пройдут переобучение // Российская газета — Приморский край. 2008. 9 декабря.

<sup>1</sup> Цит. по: Воробьев Е. Г. Современная государственная политика в отношении военных городков (о жилищных правах военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и не только...) // Военное право. 2010. № 3.

движимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который был призван существенно упростить передачу имущества военных городков.

К передаваемому имуществу указанный закон относит высвобождаемое (высвобожденное) военное имущество — имущество Вооруженных Сил, которое не является необходимым для выполнения функций, возложенных на Министерство обороны, и в отношении которого принято или принимается решение о его вовлечении в гражданско-правовой оборот, если оно не изъято из оборота или не ограничено в обороте. Безвозмездной передаче в собственность субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москвы или Санкт-Петербурга либо муниципальную собственность подлежат здания, сооружения, объекты, строительство которых не завершено, земельные участки (в том числе незастроенные земельные участки), находящиеся:

- 1) в границах военных городков (за исключением закрытых военных городков);
- 2) в границах земельных участков, используемых для обеспечения деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений, осуществляющих функции в области обороны страны и безопасности государства, в случае, если на этих земельных участках находятся объекты (в том числе объекты, строительство которых не завершено), в которых расположены жилые помещения указанных войск, воинских формирований и органов, организаций, предприятий, учреждений.

Границами военных городков являются границы земельных участков, используемых для размещения соответствующих воинских частей (подразделений), соединений, военных образовательных организаций, иных военных организаций. При этом в случае, если границы такого земельного участка, не определены в установленном законом по-

рядке, его границы определяются по фактическому использованию.

Отсутствие государственной регистрации права собственности Российской Федерации на передаваемое имущество и (или) отсутствие его государственного учета, отсутствие установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации границ передаваемых земельных участков, не является препятствием для принятия решения о безвозмездной передаче указанного имущества. Решение о безвозмездной передаче имущества, которое должно содержать некоторые обязательные элементы, принимается Министерством обороны Российской Федерации.

В случае, если с заявлением о безвозмездной передаче военного недвижимого имущества обратились руководитель высшего исполнительного органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации либо глава поселения или глава городского округа, на территориях которых расположено такое имущество, Минобороны России обязано в течение двух месяцев принять со дня поступления этого заявления решение о безвозмездной передаче военного недвижимого имущества или об отказе в такой передаче. Отказ в передаче допускается исключительно в случае, если все военное недвижимое имущество, расположенное в границах военного городка, необходимо для обеспечения осуществления федеральными органами государственной власти полномочий в области обороны страны и безопасности государства.

Согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления не происходит. Единственное право указанных органов о согласовании местоположения границ земельного участка, на котором остаются военные объекты, до его постановки на государственный кадастровый учет нивелируется тем, что отказ допускается только в случаях, если площадь земельного участка превышает площадь, которая непосредственно занята этими объектами и необходима для их использования.

В течение десяти рабочих дней со дня принятия решения о передаче, организации, в отношении военного недвижимого имущества которых принято решение о передаче, передают в субъект Российской Федерации — город федерального значения Москву или Санкт-Петербург либо муниципальное образование всю документацию, относящуюся к данному имуществу.

Решение о передаче является основанием для:

1) прекращения в отношении переданного военного недвижимого имущества права собственности Российской Федерации и (или) права хозяйственного ведения, права оперативного управления организаций на здания, сооружения, объекты, строительство которых не завершено, которые находятся в границах военных городков, а также прекращения права постоянного (бессрочного) пользования организаций на земельные участки без согласия этих организаций и федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых они находятся, и независимо от оснований, предусмотренных ГК РФ, ЗК РФ;

2) возникновения на переданное недвижимое имущество права собственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования, которым передано такое имущество. Если право собственности не было зарегистрировано, то оно возникает не с момента государственной регистрации права, а с момента принятия решения о передаче;

3) возникновения на объекты, которые сохраняются за военным ведомством для обеспечения обороны и безопасности государства, и образованные под такими объектами земельные участки, права федеральной собственности.

В течение двух рабочих дней со дня принятия решения о передаче такое решение передается принявшим его органом в органы, осуществляющие регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

С принятием решения переданное недвижимое имущество теряет статус военного недвижимого имущества в понимании Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

Вышеуказанный «силовой порядок» привел, в частности, к тому, что за почти три года действия Федерального закона от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ была передана всего треть имущества военных городков<sup>1</sup>. Законодатель, поспешно принимая указанный закон, не учел ни многолетнюю советскую практику передачи имущества от одних органов власти другим, ни нормы действующего гражданского и земельного законодательства Российской Федерации, ни судебную практику.

Подобное фрагментарное регулирование никогда не шло на пользу. Автор солидарен с позицией, что специальные нормы права существовать должны, однако их применение (точнее сказать неприменение общих норм права) должно быть единичным, то есть, по сути, являться исключением из общего правила.

На протяжении длительного времени большинство проблем так и не было решено. Кроме того, не прекращаются судебные споры по передаче имущества бывших военных городков, в которых участвуют, в том числе, пограничные управления ФСБ России по субъектам Российской Федерации<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> По состоянию на конец февраля 2014 г. всего 52 военных городка (525 домов) переданы с баланса Минобороны России на баланс муниципалитетов Московской области. Причем в Подмосковье действует специальная приоритетная программа восстановления закрытых военных городков (капремонта) и обустройства закрытых военных городков. В ближайшее время будут переданы еще более 100 закрытых военных городков // Программа «Подмосковье». Эфир от 28.02.14. Однако на конец апреля 2014 г., по словам губернатора Московской области А. Ю. Воробьева, Московская область получила от Минобороны России безвозмездно 20% закрытых военных городков. В бывших закрытых военных городках будут созданы областные следственные органы и органы прокуратуры. План по передаче закрытых военных городков на баланс Московской области выполнен 90%. Ведется работа по передаче еще 291 закрытого военного городка. В то же время Минобороны России заявило, что передало Московской области 78 закрытых военных городков // Программа «Подмосковье». Эфир от 23 апреля 2014 г..

<sup>2</sup> Показательным примером может служить передача военного городка № 2 «Пограничник» и решения арбитражных судов по делам: А51-19867/2005, А51-317/2011, А51-13800, А51-17146/2014.

Отсутствие четкой и полной законодательной базы, регулирующей порядок создания, функционирования и в особенности прекращения функционирования закрытых военных городков создает массу проблем. Причем решение части из них лежит на поверхности.

Как нам известно, решение о включении военного городка или исключении его из Перечня закрытых военных городков принимается Правительством Российской Федерации. Представляется, что такие решения должны быть обоснованными, а сам процесс не может занимать один день, имея в виду выпуск соответствующих распоряжений Правительства Российской Федерации. Хотя и есть понимание того, что таким распоряжениям предшествует определенная работа военных ведомств.

Как при включении военного городка, так и при его исключении из Перечня закрытых военных городков, по мнению автора, должен присутствовать определенный переходный период. Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации изменение законодателем (в том числе посредством временного регулирования) 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, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, ответственности их государственной защиты, т.е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано.

Как указывалось выше, правовой режим закрытых военных городков и ЗАТО отличаются. Но данный вывод не означает запрета в целях совершенствования правового

режима первых на использование точечных норм Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании». В нем, в частности, уместно позаимствовать следующие нормы: о порядке создания, преобразовании и упразднении административно-территориального образования и изменения его границ; о продолжительности «переходного периода», который установлен в два года; об установлении особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов; об особенностях землепользования; о мерах государственной поддержки граждан, проживающих (проживавших) и (или) работающих в административно-территориальном образовании.

Совокупность изложенных норм, конечно, существенно сближает правовые режимы закрытых военных городков и ЗАТО и, в конечном счете, по мнению автора, рано или поздно должны к этому вести, так как преобразование закрытых военных городков в ЗАТО — это тот спасательный круг, который не позволит развалиться военному городку, а, напротив, вдохнет в него новую жизнь. Однако мы понимаем, что денег на преобразование всех закрытых военных городков в государстве не найти. Поэтому процесс привнесения элементов правового режима ЗАТО в правовой режим закрытых военных городков может быть постепенным.

Исходя из этого вывода, а также учитывая, что отдельного федерального закона, регулирующего соответствующие правоотношения, не существует, представляется разумным внести в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» изменения, касающиеся введения института правового режима закрытых военных городков.

Одним из ключевых моментов функционирования закрытых военных городков должна стать организация органов местного самоуправления. Ведь в настоящее время органы военного управления решают несвойственные им задачи, а попытка введения аутсорсинга оказалась, по мнению автора, не совсем удачной идеей.

При исключении военного городка из Перечня закрытых военных городков сам по себе он может остаться «закрытым» с точки зрения сохранения пропускного режима. Однако существенным образом изменяется правовой режим жизнедеятельности военного городка, при котором на начальном этапе в первую очередь возникают вопросы передачи имущества военного ведомства.

Как при отнесении военного городка к закрытым, так и при его исключении из Перечня закрытых военных городков должен присутствовать определенный переходный период для данного закрытого военного городка с учетом предложений соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления, сопровождающийся мероприятиями переходного периода, связанных с изменением и прекращением правового режима закрытого военного городка. Указанный перечень мероприятий должен содержать этапность и сроки отмены или изменения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, виды и формы поддержки государством населения на переходный период, а также программы социально-экономического развития муниципального образования.

Одномоментное исключение военного городка из Перечня закрытых военных городков порождает имущественные и иные споры граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Снова приведем в пример ЗАТО. В соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 5 января 2015 г. № 3-р «Об утверждении перечня мероприятий переходного периода, связанных с преобразованием закрытого административно-территориального образования — города Североморска Мурманской области» и от 13 января 2015 г. № 16-р «О перечне мероприятий переходного периода, связанных с упразднением закрытого административно-территориального образования — города Большой Камень Приморского края» утверждены перечни мероприятий переходного периода, связанных с преобразованием и с упразднением двух ЗАТО. Органам власти

субъектов Российской Федерации рекомендовано утвердить перечень осуществляемых ими мероприятий, органам местного самоуправления — программу социально-экономического развития муниципального образования. Финансовое обеспечение мероприятий, включенных в перечни, осуществляется в пределах средств бюджетов всех уровней. Планы рассчитаны на 8 месяцев и 1,5 года соответственно.

Систематизируя проблемы закрытых военных городков, попробуем определить пути их решения.

Итак, к ним (проблемам) относятся:

- коммунальное хозяйство (отсутствие газовых служб, тепла и ремонта жилых и административных зданий, грязь и мусор);

- заброшенная инфраструктура (стадионы и детские площадки разрушены, медицинские учреждения вот-вот развалятся, нет транспорта, аптек, клубов, спортивных залов, торговых центров, кафе, пунктов проката, парикмахерских, прачечных, пунктов быта, практически везде отсутствует дорожное полотно и уличное освещение, отсутствие уборки снега зимой, электросети не выдерживают нагрузки, инженерные сети вышли за пределы своего максимального срока эксплуатации);

- проблемы со школами и детскими садами, отсутствие кружков для детей и молодежи;

- присутствие бродячих собак, нападающих на людей;

- катастрофическая нехватка парковочных мест, вследствие чего автотранспорт паркуется у въезда в военный городок, а также на газонах;

- закрытие отделов ГИБДД, полиции и других органов власти, почтовых отделений, отделений Сбербанка России и т.д.

То есть мы снова видим, что подавляющая часть проблем связана именно с вопросами местного значения, решаемыми на муниципальном уровне. Поэтому и возникает необходимость организации органов местного самоуправления на территории закрытого военного городка с учетом некоторых особенностей.

Передача определенного рода полномочий органов военного управления по хозяй-

ственному обслуживанию закрытого военного городка — жилой зоны (коммунальное хозяйство, развитие предпринимательства, совместное решение проблем с органами местного самоуправления и т.д.) будет способствовать четкому разделению функций, а значит и более лучшему решению задач.

Но участие органов государственной власти и органов местного самоуправления не должно появляться только на этапе функционирования закрытого военного городка, но и также на этапах его создания и изменения правового режима. Для решения всех вопросов в комплексе, необходимо, как минимум, создавать межведомственные комиссии с участием всех заинтересованных сторон, начиная с военных ведомств и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и, заканчивая органами местного самоуправления и общественными организациями, как это было предусмотрено ранее для ЗАТО<sup>1</sup>.

Напомним, что в соответствии с п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» перечни закрытых военных городков утверждаются Правительством Российской Федерации по представлению военных ведомств. Однако указанное не запрещает органам государственной власти и органам местного самоуправления обращаться с соответствующими инициативными

предложениями в Правительство Российской Федерации и военные ведомства.

Кроме того, если мы говорим о включении института правового режима закрытых военных городков в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании», не забудем сказать еще о двух важных моментах.

Первый касается предложения при законодательном регулировании изменения правового режима закрытых военных городков о необходимости определить критерии, по которым изменяется или должен изменяться правовой режим закрытого военного городка.

Таковыми критериями изменения правового режима закрытых военных городков могут быть:

а) изменение цели, ради которой создавался закрытый военный городок (прекращение работы градообразующего предприятия, изменения его собственника и т.д.);

б) расформирование воинских частей, их значительное сокращение или передислокация подразделений;

в) экономическая нецелесообразность содержания закрытого военного городка и/или некоторых территорий, находящихся на обслуживании закрытого военного городка;

г) сокращение территории закрытого военного городка;

д) развитие определенных территорий.

При изменении правового режима закрытых военных городков необходимо учитывать мнение жителей военного городка.

После выработки критериев изменения правового режима закрытых военных городков необходимо определиться со способами (вариантами) его изменения, включая его прекращение. И если, начиная с середины прошлого века по начало нынешнего века правовой режим закрытых военных городков изменялся лишь в виде открытия военного городка или его ликвидации, то в настоящее время вариантов изменения правового режима появляется больше.

Правовой режим закрытых военных городков может изменяться (прекращаться) при следующих обстоятельствах:

<sup>1</sup> См.: Постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2000 г. № 233 «О координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам функционирования закрытых административно-территориальных образований»; от 2 октября 2003 г. № 612 «О Комиссии Правительства Российской Федерации по решению проблем закрытых административно-территориальных образований». Пункт 5.3.28 Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2005 г. № 40, предусматривал полномочия Минрегиона России по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам создания, упразднения и социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований, совершенствования законодательства в области функционирования закрытых административно-территориальных образований, за исключением вопросов бюджетных правоотношений.

1) исключение военного городка из Перечня закрытых военных городков, то есть прекращение правового режима закрытого военного городка;

2) полное закрытие (ликвидация закрытого военного городка), наподобие закрытия населенных пунктов;

3) преобразование закрытого военного городка в ЗАТО или введение на территории закрытых военных городков органов местного самоуправления;

4) оставление в Перечне закрытых военных городков, с одновременным разрешением приватизации жилого фонда (может утратить силу с прекращением бесплатной приватизации и введением платной). Однако на военнослужащих не должен распространяться, так как они были лишены права приватизации жилых помещений, находящихся на территории закрытого военного городка;

5) консервация закрытого военного городка.

Второй момент касается прав и льгот жителей закрытых военных городков, так как правовой режим устанавливается, в основном, для них.

Любые права и льготы не возникают из ниоткуда. Их предоставлению могут предшествовать возложение каких-либо обязанностей либо определенное ущемление основных прав и свобод по сравнению с другими гражданами. Не зная, когда и при каких обстоятельствах возникли или трансформировались некоторые права и льготы, невозможно положительно ответить на вопрос о необходимости сохранения этих преимуществ в настоящее время. Для характеристики проблемы законных интересов лиц, проживающих на территории закрытых военных городков, необходимо выяснить, с какого времени происходит массовое исключение военных городков из перечней закрытых военных городков, так как наибольшее количество проблем при одновременном отсутствии правового регулирования возникает именно с попыткой государства за короткий период времени решить какой-либо вопрос.

Впервые норма об утверждении перечней закрытых военных городков Правитель-

ством Российской Федерации появилась с принятием Федерального закона «О статусе военнослужащих». Сам же перечень появился лишь спустя почти два года. До этого времени такие перечни утверждались командующими войсками военных округов, поэтому проследить массовость открытия закрытых военных городков до 2000 г. не представляется возможным.

С 2001 же года как раз и началось постепенное исключение закрытых военных городков из соответствующих перечней. Нужно отдать должное Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, который в том же 2001 г. обращал самое пристальное внимание властей на появляющуюся проблему. В частности отмечалось, что «... в настоящее время меняется статус закрытых городков — их переводят в разряд открытых. При этом считается, что военнослужащий и его семья обеспечены жильем. Одновременно они теряют право на получение жилищного сертификата, не имеют права на выбор жилья на новом месте. ... Немаловажной проблемой является отселение людей из закрытых военных городков. Более 70 процентов проживающих в закрытых военных городках утратили связь с Вооруженными Силами Российской Федерации. Бюджетных средств на их отселение командование не имеет. Обеспечение государственными жилищными сертификатами не производится из-за несоответствия размера субсидий по сертификату реальной стоимости жилья. ... Отчаявшись в результате многолетних ожиданий, граждане изыскивают возможность и приобретают (строят) жилье за счет своих средств. При этом в соответствии с действующим законодательством они теряют право на бесплатное обеспечение жилой площадью государством и исключаются из очереди нуждающихся в ней». При этом Уполномоченный подчеркивал, что «в этом случае понесенные заявителем материальные затраты следует расценивать как причинение ему материального ущерба. В соответствии со ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации вред, причиненный гражданину в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного са-

моуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счет казны субъекта федерации или казны муниципального образования. Данный вопрос подлежит разрешению в судебном порядке...»<sup>1</sup>.

На практике мы имеем ограничения прав и свобод на территории закрытого военного городка (право на свободу передвижения, регистрацию по месту жительства, право на постоянное жилье на территории закрытого военного городка, ограничения, связанные с владением, использованием и распоряжением земельными участками, ограничения, связанные с предпринимательской и градостроительной деятельностью, ограничения в конкурентной области, право на выбор медицинской организации, управляющей компании и т.д.). Однако не все указанные ограничения закреплены на уровне федерального закона. Некоторые из ограничений устанавливаются на уровне военных ведомств.

Иначе дело обстоит с ограничениями прав и свобод, связанных с особым режимом безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО. В соответствии со ст. 3 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» особый режим безопасного функционирования включает:

— установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах ЗАТО;

— ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании;

— ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;

— ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряже-

ния природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;

— ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями;

— организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Указанный перечень ограничений является закрытым и соответствует п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которому права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, отсутствие одинаково установленных на уровне федерального закона ограничений прав и свобод граждан, проживающих на схожих территориях (в закрытых военных городках и ЗАТО) создает на практике коллизии и, в конечном итоге, ведет к нарушению прав граждан, проживающих в закрытых военных городках.

Однако ограничения на территории закрытых военных городков и ЗАТО распространяются не только на население указанных территорий. Например, в ЗАТО не допускаются создание и деятельность организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также деятельность международных организаций (объединений).

Право осуществлять предпринимательскую деятельность на территории ЗАТО

<sup>1</sup> Миронов О. Проблемы — давно известные и нерешенные. Выдержки из главы «Нарушение прав человека в Вооруженных Силах Российской Федерации и других войсковых формированиях» Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 г. // Независимая газета. 2002. 17 мая.

имеют юридические и физические лица, отвечающие требованиям обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО.

Неурегулированность указанных выше вопросов применительно к правовому режиму закрытых военных городков создает препятствия для социально-экономического развития закрытых военных городков и, как следствие, неравные условия для граждан, проживающих на территории одного субъекта Российской Федерации. В случае введения ограничений, законодатель должен обеспечить равноценную замену таких ограничений натуральными льготами, гарантиями и компенсациями или же гарантировать их предоставление в дальнейшем.

Мы уже обращали внимание на тот факт, что прав у жителей ЗАТО больше, чем у жителей закрытых военных городков. С 1 января 2015 г. разница в правах стала еще существеннее.

В соответствии со ст. 7 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» проживание и (или) работа граждан в условиях особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в ЗАТО обеспечиваются мерами государственной поддержки.

Меры государственной поддержки включают меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости. Такие меры государственной поддержки устанавливаются федеральными законами, а также решениями Правительства Российской Федерации. К ним, в частности относятся: предоставление лицам, желающим выехать на новое место жительства из ЗАТО, социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами ЗАТО за счет средств федерального бюджета; оплата стоимости проезда (с учетом переселяющихся членов семьи) железнодорожным транспортом (в местах, не имеющих этого вида сообщения, стоимости проезда другими видами транспорта) от прежнего места жительства до нового места жительства и провоза багажа весом до 5 тонн на семью; сохранение права на получение социальной выплаты для приобрете-

ния жилого помещения за границами указанных территорий для граждан, проживающих на территориях, ранее входивших в границы ЗАТО, в отношении которых Президентом Российской Федерации принято решение о преобразовании или об упразднении, и поставленные на учет до дня вступления в силу соответствующего решения Президента Российской Федерации в целях переселения из ЗАТО; сохранение на период трудоустройства (но не более чем на шесть месяцев) средней заработной платы с учетом месячного выходного пособия и непрерывного трудового стажа за работниками организаций и (или) объектов, юридических лиц, расположенных на территории ЗАТО, высвобождаемыми в связи с реорганизацией или ликвидацией указанных организаций, а также при сокращении численности или штата указанных работников и другие льготы и компенсации в соответствии с законодательством.

На граждан же, проживающих в закрытых военных городках, законодатель мог бы постепенно распространять указанные выше меры социальной поддержки, которые могли бы быть введены без какого-либо существенного убытка для государства. Кроме того не стоит списывать со счетов меры социальной поддержки, существовавшие ранее для жителей закрытых военных городков. Это и предоставление служебных и иных жилых помещений для лиц, прибывших на службу (работу) в закрытый военный городок, или выплата компенсации за поднаем жилого помещения, увеличенные подъемные пособия для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и членов их семей; предоставление беспроцентных ссуд (или кредитов на выгодных условиях) на обзаведение хозяйством и на иные цели; предоставление внеочередного права поступления в детские дошкольные учреждения для детей военнослужащих, переведенных на новое место службы из закрытых военных городков; предоставление бесплатных земельных участков вблизи закрытого военного городка и другие натуральные льготы, гарантии и компенсации.

Само их введение позволит поддержать доверие к государству лиц, проживающих

на территории закрытых военных городков.

Жители ЗАТО имеют закрепленное на уровне федерального закона право на определенные меры социальной поддержки, а жителям закрытых военных городков никаких мер социальной поддержки соразмерно ограничениям их прав не предоставляется. То есть снова мы имеем дело с законодательным пробелом. В связи с этим имеется необходимость введения компенсаторного механизма для лиц, проживающих на территории закрытых военных городков, соразмерно ограничениям их прав, так как само проживание на территории таких городков уже ограничивает права этой категории граждан.

Однако основным вопросом реализации прав граждан, проживающих в закрытых военных городках, является вопрос об отселении этих граждан из этих городков. Другие льготы, гарантии, компенсации не являются столь существенными, тем более что основная масса таких льгот в настоящее время уже не действует<sup>1</sup>. Последнее подтверждается и результатами опросов самих жителей военных городков.

Таким образом, мы сталкиваемся с отсутствием как такового законодательно урегулированного порядка отселения граждан из закрытых военных городков, на которое уже указывали некоторые юристы<sup>2</sup>. В юридической литературе поднимался вопрос о том, какие граждане подлежат отселению из закрытого военного городка. Однако, по мнению автора, сам термин «подлежат» явно указывает не на право граждан быть от-

селенными, а на право военных ведомств отселить таких граждан с предоставлением другого благоустроенного помещения, причем без их согласия. Таким образом, по мнению автора, должны быть определены две категории граждан: 1) подлежащие отселению из закрытых военных городков и 2) имеющих право быть отселенными из тех же городков. Здесь уместна аналогия. Законодатель, например, предусмотрел 3 категории увольняемых военнослужащих<sup>3</sup>:

— подлежащие увольнению (согласие военнослужащего не требуется);

— военнослужащие, которые могут быть досрочно уволены с военной службы;

— имеющие право на досрочное увольнение с военной службы (процесс увольнения инициируется с выражением воли военнослужащего на увольнение).

Косвенным подтверждением данной теории может служить также следующее обоснование. Для эффективного прохождения военной службы по контракту в закрытом военном городке вновь прибывшему военнослужащему и членам его семьи должно быть предоставлено благоустроенное жилое помещение. Само же признание военных городков закрытыми направлено на закрепление жилой площади этих городков за военным ведомством для обеспечения военнослужащих и других лиц, имеющих связь с военным ведомством, жилыми помещениями в целях поддержания боевой готовности воинских частей и подразделений. Данный вывод подтверждается и судебной практикой<sup>4</sup>.

Итак, предоставление благоустроенного жилого помещения — это обязанность государства. Но таких жилых помещений в за-

<sup>1</sup> Например, право приобретать через торговую сеть военной торговли промышленные и продовольственные товары, продукты общественного питания по льготным ценам, которое распространялось и на граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, проживающих на территориях военных городков (п. 4 ст. 14 Закона Российской Федерации от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих») было утрачено с принятием Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

<sup>2</sup> Ильменейкин П. В. О некоторых проблемах правового регулирования жилищного обеспечения граждан, уволенных с военной службы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2011. № 8.

<sup>3</sup> Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237.

<sup>4</sup> Дело по заявлению Г. о признании недействующим распоряжения Правительства Российской Федерации от 1 июня 2000 г. № 752-р в части включения в Перечень имеющих жилищный фонд закрытых военных городков Вооруженных Сил Российской Федерации, Пограничной службы Российской Федерации и органов ФСБ России, военного городка № <...>, дислоцированного в городе Чебаркуле Челябинской области: определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2009 г. № КАС09-306.

крытом военном городке может не найтись, так как, во-первых, от 20 до 80% всего жилого фонда занято гражданами, проживающими в закрытых военных городках, которые утратили связь с военными ведомствами, а во-вторых, не все из них хотят отселиться из закрытого военного городка. В данном случае потребуется «силовой механизм» изъятия жилого помещения для государственных нужд, позволяющий отселять граждан, утративших связь или вовсе не имевших никакой связи с военным ведомством. Однако позволим заметить, что подобный механизм должен быть урегулирован на уровне федерального закона, так как согласно п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В остальных случаях, т.е. когда граждане сами желают отселиться<sup>1</sup> (в настоящий момент таких большинство), необходимо создать четкий порядок отселения граждан, проживающих в закрытых военных городках.

На протяжении 65 лет обязательность переселения (категория «подлежащие переселению») трансформировалась в соответствующее право на отселение (категория «имеющие право» получить жилые помещения за пределами закрытого военного городка).

Автор хотел бы обратить особое внимание на такие ключевые моменты отселения как:

— обязательность отселения, то есть отселяются граждане, подлежащие отселению

<sup>1</sup> По мнению автора, термин «граждане, проживающие в закрытых военных городках» предпочтительнее терминам «граждане, подлежащие отселению» и «военнослужащие-граждане, проживающие в закрытых военных городках, увольняемые с военной службы», так как в связи с непредъявлением Минобороны России исков о выселении лиц, утративших право пользования жилыми помещениями в закрытых военных городках, такие лица со временем все-таки приобретают право быть отселенными.

из закрытого военного городка (то есть даже при отсутствии их согласия). Причем статус жилого помещения (служебное, занимаемое по договору социального найма, находящееся в собственности) и признание нуждающимися в улучшении жилищных условиях не должны влиять на право государства реализовать принудительный механизм отселения (например, посредством института изъятия имущества для государственных нужд);

— корреспондирующее данной обязанности право граждан на отселение;

— признание нуждающимися в улучшении жилищных условий граждан, желающих выехать на постоянное место жительства за пределы военного городка.

Таким образом, можно констатировать, что появляется два различных и самостоятельных права: право государства на принудительное отселение граждан, проживающих в закрытых военных городках, в том числе и лиц, утративших связь с военными ведомствами, и право этих же граждан быть отселенными из военного городка.

Первое право производится по инициативе военного ведомства с целью освобождения служебной жилой площади и предоставления ее военнослужащим и членам их семей, прибывшим на новое место военной службы в закрытый военный городок, и должно сопровождаться справедливой компенсацией, например, в форме изъятия имущества для государственных нужд с проведением оценки в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Второе право должно реализовываться по инициативе граждан, желающих изменить место жительства в пределах территории Российской Федерации, и порождать корреспондирующую обязанность государства предоставить меры поддержки для указанной категории граждан в виде предоставления жилого помещения, социальной выплаты, ГЖС и т.д. Ведь в настоящее время любые попытки граждан, вынужденно оставшихся проживать в закрытых военных городках и уволенных со службы (работы) ранее, обязать государство отселить их из таких городков пресекаются судебными ин-

станциями как не имеющих на это право. А если мы говорим о праве граждан на отселение, то, к сожалению, исполнение корреспондирующей обязанности государства может быть растянуто на годы, если не на десятки лет. И было бы идеальным вариантом, если бы интересы государства и граждан совпадали при отселении.

Наличие жилой площади в закрытых и обособленных военных городках, а также проживание в общежитиях и на служебной жилой площади относятся к самостоятельным основаниям признания граждан нуждающимися в получении жилых помещений, что также свидетельствует о праве граждан на отселение из закрытого военного городка. Последнее подтверждается и судебной практикой<sup>1</sup>.

Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 1997 г. № 1062 «О совершенствовании порядка обеспечения жильем военнослужащих и некоторых других категорий граждан» было установлено, что приоритетной формой бюджетного финансирования расходов на обеспечение постоянным жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, а также граждан, подлежащих переселению из закрытых и обособленных военных городков, является выпуск и погашение ГЖС.

Казус заключается в том, что здесь нам снова встречается термин «подлежащие переселению», указывающий нам на то, что согласие граждан на переселение испрашиваться не должно. Однако заметим, что участие в федеральной целевой программе яв-

ляется исключительно добровольным. Поэтому справедливо будет сказать, что нормы Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015—2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153 о праве на получение социальной выплаты, удостоверяемой сертификатом, в рамках подпрограммы граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков нуждаются в корректировке.

Историко-юридический анализ проблемы позволил сформулировать необходимые условия приобретения права на отселение. Таковыми могут являться:

1. Проживание на территории закрытого военного городка или служба (работа) в них в течение определенного времени. Здесь мы исходим из того, что даже незаконное вселение не может служить отказом в постановке в очередь на отселение. Признавая верховенство права, будем утверждать, что если человек проживает на территории закрытого военного городка, то он проживает там на законных основаниях, пока компетентными органами, в том числе судом, не будет доказано обратное. В таких судебных спорах важен принцип равноправия и состязательности сторон, при которых заинтересованный орган власти должен в пределах срока исковой давности, в том числе подачи встречного иска, пресечь правонарушение и защитить интересы государства.

Автор согласен с П. В. Ильменейкиным<sup>2</sup>, который предлагает признавать нуждающимися в улучшении жилищных условий граждан, проживающих на территории закрытых военных городков. То есть сам факт проживания на указанной территории может являться самостоятельным основанием для постановки в очередь на получение жилья. Однако в целях злоупотребления правом необходимо предусматривать и ми-

<sup>1</sup> Проживание военнослужащего и членов его семьи на служебной жилой площади является самостоятельным основанием для признания их нуждающимися в жилом помещении, если они не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма либо собственниками жилых помещений. Что касается обеспеченности служебным жильем помещением по нормам, то это обстоятельство с учетом требований ст. 51 ЖК РФ не препятствует принятию решения о признании военнослужащего и членов его семьи нуждающимися в жилье, поскольку такая обеспеченность не изменяет статус занимаемого ими жилого помещения, а также правовые основания проживания граждан в этом помещении (определение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2009 г. № 2н-9/09).

<sup>2</sup> Ильменейкин П. В. Указ. соч.

нимальный «ценз оседлости», который должен перекрывать (превышать) срок службы (работы) на территории закрытого военного городка и механизмы выселения в судебном порядке лиц, незаконно вселившихся в жилые помещения закрытого военного городка и т.д.

Говоря о «цензе оседлости», то есть времени проживания (службы, работы) на территории закрытого военного городка, отметим, что в соответствии с п. 2.1 ст. 7 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» граждане вправе рассчитывать на социальную выплату, если стаж работы или службы граждан в указанных выше организациях составляет не менее 15 лет. Для граждан, проходящих военную службу по контракту, целесообразно ввести менее длительный период, так как, во-первых, военнослужащий по общему правилу не может выбрать место службы, во-вторых, может быть назначен на равную должность вне закрытого военного городка без его согласия и «потерять» соответствующий стаж.

2. Наличие военного городка в перечне закрытых на дату написания заявления (рапорта) на отселение из закрытого военного городка. Само по себе исключение из перечня не должно служить основанием для отказа в предоставлении жилья, так как, во-первых, отсутствуют сроки обеспечения жильем, во-вторых, чье-то право может оказаться нереализованным при равной постановке в очередь. Иное бы означало бы отказ принятых на себя обязательств государством путем изменения оснований возникновения права на отселение, о чем говорилось ранее со ссылкой на решения Конституционного Суда Российской Федерации.

3. Признание нуждающимися в улучшении жилищных условий (то есть отсутствие у гражданина, проживающего на территории закрытого военного городка и у членов его семьи жилых помещений, занимаемых по договору социального найма или в собственности на территории Российской Федерации).

Автор акцентирует внимание на том факте, что такое право в большинстве случаев появляется лишь при утрате связи с во-

енным ведомством и наличии определенного стажа, о чем указывалось выше. Согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» служебные жилые помещения предоставляются на весь срок военной службы в закрытых военных городках военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей. Следовательно, после предоставления служебного жилого помещения военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в закрытых военных городках, они считаются обеспеченными жилыми помещениями на весь срок военной службы в закрытых военных городках и не имеют права на получение жилых помещений по договору социального найма по месту прохождения военной службы и на соответствующий учет не ставятся<sup>1</sup>.

Несовершенство законодательства (а точнее будет сказать, его практическая невозможность применения), к сожалению, не восполняется противоречивой судебной практикой, описанной выше. Подобное «судебное нормотворчество» лишь запутывает граждан в определении их прав, подрывает авторитет судебной власти и доверие граждан к своему государству.

Поэтому подчеркивается важность регулирования поднятых вопросов на уровне федерального закона путем внесения соответствующих изменений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» в части, касающейся введения компенсаторного механизма (мер социальной поддержки) для лиц, проживающих на территории закрытых военных городков, соразмерно ограничениям их прав.

Ключевым моментом права на отселение должна стать норма о сохранении права на отселение за гражданами, принятыми на учет военными ведомствами или органами местного самоуправления, при последующем изменении правового режима закрытых военных городков, включая их ликвидацию.

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2010 г. № 208-В10-10.

Граждане и члены их семей, имеющие в собственности жилые помещения или занимающие жилые помещения на условиях социального найма, могут быть выселены из занимаемых ими жилых помещений в закрытых военных городках с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения за пределами закрытых военных городков. То есть, по мнению автора, необходимо вернуться к институту принудительного отселения, который был закреплен ЖК РСФСР.

Прохождение военной службы, работа и (или) проживание граждан в условиях особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закры-

тых военных городках должно обеспечиваться мерами государственной поддержки. Меры государственной поддержки (компенсаторный механизм) могут включать меры социальной защиты, социальные гарантии, льготы и компенсации, в том числе в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости и т.д.

Подводя итог, хотелось бы верить, что руководство страны «найдет время» растопить тот снежный ком нарастающих и нерешенных организационно-правовых проблем жителей военных городков, чтобы они и дальше могли «держаться там» и иметь «хорошее настроение»!

#### Библиография

1. Васильева, Л. Строем на стройку. Бывшие военные пройдут переобучение [Текст] / Л. Васильева // Российская газета — Приморский край. — 2008. — 9 дек.
2. Верховодов, В. А. Становление правового режима закрытых военных городков в СССР в послевоенные годы: исторические уроки [Текст] / В. А. Верховодов // Военно-юридический журнал. — 2016. — № 3.
3. Верховодов, В. А. Новый статус закрытых военных городков [Текст] / В. А. Верховодов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2001. — № 7.
4. Верховодов В. А. Сравнительно-правовой анализ правовых режимов закрытых административно-территориальных образований и закрытых военных городков [Электронный ресурс] / В. А. Верховодов // ЭНИ «Военное право». — № 3. — 2011.
5. Воробьев, Е. Г. Современная государственная политика в отношении военных городков (о жилищных правах военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и не только...) [Электронный ресурс] / Е. Г. Воробьев // ЭНИ «Военное право». — № 3. — 2010.
6. Ильменейкин, П. В. О некоторых проблемах правового регулирования жилищного обеспечения граждан, уволенных с военной службы [Текст] / П. В. Ильменейкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 8.

7. Кривошапко, Ю. Регионы игнорируют поручение премьера обеспечить жильем бывших военных [Текст] / Ю. Кривошапко // Российская газета. — 2011. — 24 октября.

8. Миронов, О. Проблемы — давно известные и нерешенные. Выдержки из главы «Нарушение прав человека в Вооруженных Силах Российской Федерации и других войсковых формированиях» Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 г. [Текст] / О. Миронов // Независимая газета. — 2002. — 17 мая.

9. Николаев, К. В. К вопросу о праве военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, проживающих в закрытых военных городках, на получение жилых помещений для постоянного проживания за их пределами [Текст] / К. В. Николаев // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 11, 12.

10. Петров, В. Дошли до точки. На карте. Корреспонденты «РГ» побывали в двух поселках-призраках [Текст] / В. Петров // Российская газета — Экономика Центрального округа. — 2009. — 15 сент.

11. Печуров, С. Закрытие баз по-американски [Текст] / С. Печуров // Военно-промышленный курьер. — 2006. — № 20.

12. Трофимов, Е. Н. К вопросу о предоставлении гражданам жилых помещений в порядке отселения из закрытых военных городков [Текст] / Е. Н. Трофимов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2011. — № 8.

## The organizational and legal issues of improving the legal regime closed military camps

© Verhovodov V. A.,  
Lawyer

**Abstract:** the article describes the organizational and legal problems of the legal regime of the closed military camps, which includes a special procedure for regulation of social relations in the operation of the closed

military camps, but also when they are created, and cease functioning, and proposes concrete measures to improve the present legal regime .

**Keywords:** legal regime, closed military camps, improvement.

#### Bibliography

1. Vasilyeva, L. building on the site. Former military will be retrained [Text] / L. Vasil'eva // Russian newspaper — Primorsky Krai. — 2008. — 9 Dec.
  2. Verkhovodov, V. A. Formation of the legal regime of closed military towns in the USSR in the postwar years: history [Text] / V. A. Verkhovodov // Military law journal. — 2016. — № 3.
  3. Verkhovodov, V. A. a New status of closed military towns [Text] / V. A. Verkhovodov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2001. — № 7.
  4. Verkhovodov V. A. comparative legal analysis of legal regimes of the closed administrative-territorial formations and closed military towns [Electronic resource] / V. A. Verkhovodov // ANI «Military law». — № 3. — 2011.
  5. Vorobyov, E. G. Modern state policy in relation to military towns (on the housing rights of servicemen, citizens discharged from military service, and not only...) [Electronic resource] / E. Vorobiev // ANI «Military law». — № 3. — 2010.
  6. Eliminatin, P. V. About some problems of legal regulation of housing for citizens discharged from military service [Text] / P. V. Eliminatin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2011. — № 8.
  7. Krivoshapko, Yu. a., the Regions ignored the Prime Minister's instructions to provide housing for former military [Text] / Y. Krivoshapko // the Russian newspaper. — 2011. — 24 Oct.
  8. Mironov, O. Problems have been known and unresolved. Excerpts from Chapter «the Violation of human rights in the Armed Forces of the Russian Federation and other military formations» report of the Commissioner for human rights in the Russian Federation in 2001 [Text] / O. Mironov // Nezavisimaya Gazeta. — 2002. — may 17.
  9. Nikolaev, K. V. To the question of the right of servicemen and citizens discharged from military service, living in closed military camps, to receive residential premises for permanent residence beyond [Text] / K. V. Nikolaev // the Right in Armed Forces — military legal review. — 2011. — № 11, 12.
  10. Petrov, V. get to the point. On the map. The correspondent «RG» visited two villages-ghosts [Text] / V. Petrov // the Russian newspaper — Economy of the Central district, 2009, September 15.
  11. Pecherov, S. Closing bases in us [Text] / S. Pecherov // Military industrial courier. — 2006. — № 20.
  12. Trofimov, E. N. The question on granting to citizens of premises in order of resettlement from closed military camps [Text] / E. N. Trofimov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2011. — № 8.
-

## Порядок реализации военными служащими права на профессиональную переподготовку при их увольнении с военной службы

© Гацко М. Ф.,

кандидат философских наук, заслуженный юрист  
Московской области, полковник юстиции

**Аннотация:** статья представляет собой научно-практический комментарий законодательства о праве военнотружущих, на прохождение профессиональной переподготовки по одной из гражданских специальностей при увольнении с военной службы.

**Ключевые слова:** профессиональная переподготовка; социальная защита военнотружущих; право на образование; увольнение с военной службы.

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

Одним из ключевых направлений по осуществлению социальной защиты увольняемых военнотружущих является реализация их права на профессиональную переподготовку.

В соответствии с п. 4 ст. 19 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнотружущих» военнотружущие-граждане Российской Федерации, проходящие военную службу по контракту, общая продолжительность военной службы которых составляет пять лет и более (не считая времени обучения в военных профессиональных образовательных организациях и военных образовательных организациях высшего образования), в год увольнения с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, истечении срока военной службы, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями имеют право пройти профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей без взимания с них платы за обучение и с сохранением обеспечения всеми видами довольствия в порядке и на условиях, которые определяются Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба), продолжительностью до четырех месяцев.

В Стратегии социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 г. констатируется, что граждане, уволенные с военной службы, а также

члены их семей испытывают трудности в социальной адаптации к условиям гражданской жизни. Не в полной мере удовлетворяется постоянно растущая потребность увольняемых военнотружущих в переподготовке по гражданским специальностям и содействию в трудоустройстве<sup>1</sup>.

Еще в 1997 г. в целях совершенствования системы профессиональной ориентации, переподготовки, трудоустройства и социальной адаптации военнотружущих, подлежащих увольнению в запас или в отставку, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей Правительством Российской Федерации было издано Постановление от 5 июня 1997 г. № 674, которым была одобрена Программа переподготовки и обеспечения занятости военнотружущих (офицеров, прапорщиков, мичманов), подлежащих увольнению в запас или в отставку, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в местах их компактного проживания. В соответствии с указанной Программой на территории России была создана система постоянно действующих учебных центров и их филиалов.

В последующие годы были приняты новые нормативные правовые акты, направленные на сокращение продолжительности профессиональной переподготовки увольняемых военнотружущих (ранее она состав-

<sup>1</sup> 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.

ляла до шести месяцев, теперь же не может превышать четырех месяцев), внедрение новых форм их обучения (в том числе — заочной) и привлечение к образовательной деятельности по профессиональной переподготовке военнослужащих возможностей военных образовательных организаций.

Минобороны России и другие федеральные органы исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, самостоятельно определяют:

1) порядок и условия прохождения военнослужащими профессиональной переподготовки;

2) перечень профессий, по которым организуется профессиональная переподготовка указанных военнослужащих;

3) перечень образовательных учреждений, на базе которых будет осуществляться профессиональная переподготовка указанных военнослужащих на конкурсной основе.

До 2008 г. продолжительность профессиональной переподготовки военнослужа-

щих дифференцировалась: для граждан, увольняемых с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями, она была установлена до шести месяцев, а для граждан, увольняемых по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, истечении срока военной службы или состоянию здоровья — до трех месяцев. Теперь для всех установлена единая продолжительность профессиональной переподготовки увольняемых военнослужащих — до четырех месяцев.

Порядок и условия направления военнослужащих на профессиональную переподготовку за счет федерального бюджета определяются ведомственными приказами. В настоящее время такого рода приказы изданы в Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, в Главном управлении специальных программ, а также в МВД России. В иных «силовых» структурах вопросы профессиональной переподготовки военнослужащих ведомственными нормативными актами еще не регламентированы.

Таблица 1

**Ведомственные нормативные акты, регулирующие порядок и условия профессиональной переподготовки военнослужащих**

Федеральные органы исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба	Ведомственные нормативные акты	Источник опубликования
Министерство обороны Российской Федерации	Приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 октября 2015 г. № 630 «О порядке и условиях профессиональной переподготовки по одной из гражданских специальностей отдельных категорий военнослужащих — граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту»	Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 21 декабря 2015 г. № 51
Федеральная служба безопасности Российской Федерации	Приказ ФСБ России от 26 января 2009 г. № 22 «О порядке и условиях реализации военнослужащими органов федеральной службы безопасности, проходящими военную службу по контракту, права на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей»	Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 23 марта 2009 г. № 12
Федеральная служба охраны Российской Федерации	Приказ ФСО России от 11 июня 2008 г. № 312 «Об условиях и порядке реализации военнослужащими федеральных органов государственной охраны, проходящими военную службу по контракту, права на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей»	Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 21 июля 2008 г. № 29

Министерство внутренних дел Российской Федерации	Приказ МВД России от 1 ноября 2007 г. № 962 «О порядке и условиях направления военнослужащих внутренних войск МВД России — граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей» <sup>1</sup>	Российская газета от 1 декабря 2007 г. № 270
Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации	Приказ ГУСП от 25 января 2010 г. № 4 «Об условиях и порядке реализации военнослужащими Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации, проходящими военную службу по контракту, права на профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей в год увольнения с военной службы»	Российская газета от 10 марта 2010 г. № 48

Профессиональная переподготовка военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации проводится только в военных образовательных организациях высшего образования Минобороны России. Ранее она осуществлялась учебными центрами и гражданскими образовательными учреждениями, прошедшими отбор. Перечень военных образовательных организаций высшего образования Минобороны России, осуществляющих профессиональную переподготовку военнослужащих по одной из гражданских специальностей, определен приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 августа 2016 г. № 478 «О военных образовательных организациях высше-

го образования Министерства обороны Российской Федерации, осуществляющих профессиональную переподготовку военнослужащих по одной из гражданских специальностей».

В других же «силовых» структурах (ФСБ России, ФСО России, Росгвардии, ГУСП) по-прежнему сохраняется положение, предусматривающее, что при невозможности пройти обучение по месту прохождения военной службы, военнослужащие направляются на профессиональную переподготовку в образовательные организации, расположенные в близлежащих к месту прохождения военной службы населенных пунктах (см. табл. 2).

Таблица 2

**Специфика профессиональной переподготовки военнослужащих в некоторых федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба**

Ведомства	Минобороны России	ФСБ России	ФСО России	Росгвардия	ГУСП
<b>Формы профессиональной переподготовки военнослужащих</b>	очная, очно-заочная и заочная формы обучения	Очная и очно-заочная (вечерняя) формы обучения			
<b>Особенности организации занятий</b>	Только в военных образовательных организациях высшего образования Минобороны России	При невозможности пройти обучение по месту прохождения военной службы военнослужащие направляются на обучение в образовательные учреждения, расположенные в близлежащих к месту прохождения военной службы населенных пунктах			

Основания для профессиональной переподготовки военнослужащих остались прежними. Право пройти профессиональную переподготовку без взимания с них

платы за обучение имеют только те военнослужащие, которые соответствуют в совокупности следующим требованиям:

- 1) являются гражданами России;

2) проходят военную службу по контракту;

3) имеют общую продолжительность военной службы пять лет и более (не считая времени обучения в военных образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования);

4) подлежат увольнению с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, истечении срока военной службы, состоя-

нию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями;

5) ранее не проходили профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей без взимания с них платы за обучение.

Право военнослужащих на профессиональную переподготовку наступает и реализуется в зависимости от основания, по которому военнослужащие подлежат увольнению с военной службы (см. табл. 3).

Таблица 3

**Порядок наступления у военнослужащих права на прохождение профессиональной переподготовки без взимания с них платы за обучение**

№ п/п	Основания увольнения военнослужащих с военной службы	Сроки наступления у военнослужащих права на профессиональную переподготовку
1.	В связи достижением военнослужащим предельного возраста пребывания на военной службе	За год до наступления предельного возраста пребывания на военной службе
2.	По истечении срока контракта	За год до истечения срока контракта
3.	По состоянию здоровья	Со дня вынесения заключения военно-врачебной комиссией о признании их негодными (ограниченно годными) к военной службе
4.	В связи с организационно-штатными мероприятиями	Со дня принятия решения соответствующих должностных лиц о проведении организационно-штатных мероприятий

В случае увольнения военнослужащих с военной службы в период их обучения по программам профессиональной переподготовки они имеют право на завершение учебы бесплатно.

Военнослужащие, изъявившие желание пройти профессиональную переподготовку, подают рапорт в установленном порядке:

— увольняемые с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе или по истечении срока военной службы — не ранее чем за год до наступления предельного возраста пребывания на военной службе или истечения срока контракта с учетом сроков, обеспечивающих их направление на профессиональную переподготовку во время прохождения военной службы;

— увольняемые с военной службы по состоянию здоровья — при наличии заключения военно-врачебной комиссии о признании их негодными (ограниченно годны-

ми) к военной службе;

— увольняемые с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями — не ранее принятия решения соответствующими должностными лицами Минобороны России о проведении организационно-штатных мероприятий.

Обращаем внимание на то обстоятельство, что изменились сведения, которые необходимо указать в рапорте о направлении военнослужащего на профессиональную переподготовку. Если ранее в рапорте военнослужащий должен был указать свои личные данные (воинское звание, фамилию, имя и отчество, занимаемую должность, дату рождения, общую продолжительность военной службы в календарном исчислении, образование), а также наименование образовательного учреждения, программу обучения, форму обучения и основание, по которому он имеет право пройти профессиональную переподготовку, то теперь военно-

служащий должен также указать имеющуюся у него гражданскую специальность и квалификацию, выбранную программу обучения, основание, по которому он имеет право пройти профессиональную переподготовку, а также служебный телефон. К рапорту прилагаются копии документов об образовании.

Направление военнослужащих на профессиональную переподготовку возложено на кадровые органы воинских частей. В воинских частях составляются списки военнослужащих, направляемых на профессиональную переподготовку, а также сведения о численности военнослужащих, изъявивших желание пройти профессиональную переподготовку по одной из гражданских специальностей в образовательных организациях. Из воинской части списки с приложением к ним копий документов об образовании военнослужащих представляются в образовательные организации, а сведения — в порядке подчиненности в кадровый орган вида Вооруженных Сил, военного округа, Северного флота, рода войск Вооруженных Сил и центрального органа военного управления.

Кадровым органом, на основании представленных воинскими частями сведений формируются обобщенные сведения о численности военнослужащих, изъявивших желание пройти профессиональную переподготовку в образовательных организациях, которые направляются в Главное управление кадров Минобороны России.

Расчет распределения учебных мест в образовательных организациях разрабатывается Главным управлением кадров Минобороны России по каждому набору военнослужащих. Выписки из расчета распределения после его утверждения начальником Главного управления кадров Минобороны России высылаются в кадровые органы.

На основании письменного уведомления из учебного заведения командир воинской части выдает военнослужащему направление на профессиональную переподготовку и командировочное удостоверение при убытии военнослужащего на профессиональную переподготовку в другой населенный пункт. В воинской части изда-

ется приказ о направлении военнослужащего на профессиональную переподготовку, а также об убытии военнослужащего в командировку в другой населенный пункт.

Военнослужащие направляются на профессиональную переподготовку с сохранением воинских должностей по месту прохождения военной службы, как правило, с таким расчетом, чтобы она заканчивалась до дня исключения военнослужащего из списков личного состава центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций.

Перечень образовательных организаций, в которых осуществляется профессиональной переподготовкой увольняемых военнослужащих, размещается и на официальном сайте Минобороны России (<http://www.mil.ru>).

Продолжительность обучения военнослужащих определяется учебным (тематическим) планом и технологией реализации программы профессиональной переподготовки. Однако срок освоения программ профессиональной переподготовки не может быть менее 250 часов

Военнослужащие имеют право пройти профессиональную переподготовку только по одной из гражданских специальностей и только в одной образовательной организации.

Военнослужащим, направленным на профессиональную переподготовку за счет средств федерального бюджета оплачиваются:

- 1) обучение по программам профессиональной переподготовки;
- 2) проезд к месту обучения и обратно;
- 3) расходы, связанные с проживанием.

Указанным военнослужащим также выплачиваются суточные деньги.

Оплата расходов, связанных с переездом к месту обучения и обратно, а также выплата суточных денег военнослужащему производится в образовательной организации по месту прохождения профессиональной переподготовки. О произведенных выплатах делается отметка в командировочном удостоверении. Расходы, связанные с проживанием и обучением военнослужащих по программам профессиональной переподго-

товки, входят в смету расходов образовательной организации.

Военнослужащие, обучающиеся по программам профессиональной переподготовки, в период обучения считаются прикомандированными от воинских частей к образовательным организациям.

Военнослужащие, прошедшие государственную итоговую аттестацию, получают дипломы о профессиональной переподготовке государственного образца, которые удостоверяют их право (соответствие квалификации) на ведение профессиональной деятельности в определенной сфере.

После обучения военнослужащего кадровые органы производят запись о прохождении профессиональной переподготовки с указанием полного наименования образовательной организации, номера диплома и даты его выдачи в послужном списке личного дела военнослужащего.

Заметим, что далеко не всех военнослужащих устраивают условия профессиональной переподготовки, которые предлагаются в Минобороны России и иных федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Так, с установлением в Минобороны России жесткого порядка, регламентирующего, что профессиональная переподготовка военнослужащих по очной форме проводится только в военных образовательных организациях, а также с обязательным учетом уровня и профиля ранее полученного военнослужащими образования, многие военнослужащие вынуждены искать возможности профессиональной переподготовки за пределами своего ведомства. Следует заметить, что такого рода возможности имеются, ведь Федеральный закон «О статусе военнослужащих» не ограничивает военнослужащих в праве пройти профессиональную переподготовку в иных, кроме ведомственных, образовательных организациях.

В этой связи представляет интерес опыт деятельности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. С 2001 г. один из её филиалов — Ногинский филиал РАНХиГС (директор — Жданов В.И. тел: 8-965-2000-553, <http://nog.ranepa.ru>), специализируется на организации профессиональной переподготовки военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов.

Ежегодно в филиале обучается более 500 слушателей, из них почти половину слушателей составляют военнослужащие. Так, в 2007—2008 гг. Ногинский филиал РАНХиГС организовал непосредственно на Государственном испытательном космодроме «Байконур» профессиональную переподготовку 383 военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Также здесь прошли обучение 125 военнослужащих с тяжелого авианесущего крейсера «Адмирал Флота Советского Союза Кузнецов» и 8 военнослужащих, проходящих военную службу на космодроме «Плесецк».

Среди выпускников Ногинского филиала РАНХиГС — 3 Героя России, 33 генерала и адмирала, 384 офицеров — выпускников филиала имеют ученые степени, научные и почетные звания.

В настоящее время Ногинский филиал Академии ведет образовательную деятельность по основной программе профессиональной переподготовки «Государственное и муниципальное управление», с присвоением новой квалификации «менеджера» в данной сфере. Обучение организовано, в том числе, в заочной форме, без отрыва военнослужащих от службы.

#### Библиография

Корякин, В. М. Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации — путь к качественному изменению военно-гражданских отношений [Текст] / В. М. Корякин, Л. В. Певень // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2008. — № 1.

## The procedure for implementing military law for the professional training in their dismissal from military service

© Gacko M. F.,

candidate of philosophical Sciences, honored lawyer of the Moscow region, Colonel of justice

**Abstract:** the article presents a scientific and practical review of the legislation on the troops, the passage of professional retraining on one of civil specialities at dismissal from military service.

**Keywords:** professional training; social protection of military servants; right to education; the discharge from military service.

### Bibliography

Koryakin, V. M. the Strategy of social development of the Armed Forces of the Russian Federation — the way to a qualitative change in civil-military relations [Text] / V. M. Koryakin, V. L. Pavani // Great-in within the Armed Forces — the military law review. — 2008. — № 1.

---

**Государственный оборонный заказ. Финансово-экономическая деятельность военных организаций**

**К вопросу об административной ответственности должностных лиц головного исполнителя (исполнителя) за нарушение отдельных условий государственного контракта по государственному оборонному заказу (договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа)**

© Свиных Е. А.,

кандидат юридических наук, доцент

© Моисеев Д. В.

кандидат юридических наук, доцент кафедры

«Гражданское право и гражданский процесс» Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II

**Аннотация:** в рамках статьи анализируется административная и судебная практика по делам об административных правонарушениях, состав которых предусмотрен в ч. 1 ст. 14.55 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Авторы разбирают отдельные элементы указанного состава и проблемные вопросы, возникающие при привлечении должностных лиц головного исполнителя (исполнителя) к административной ответственности.

**Ключевые слова:** административная ответственность; государственный контракт; государственные закупки; государственный оборонный заказ

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

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» (абз. 3 п. «г» ч. 1) Правительству Российской Федерации было предписано обеспечить повышение ответственности за нарушение требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа (далее — ГОЗ). В рамках выполнения поставленной задачи был подготовлен законопроект, предусматривающий установление административной ответственности должностных лиц головного исполнителя (исполнителя) за нарушение условий государственного контракта по ГОЗ (договора, заключенного в целях выполне-

ния ГОЗ)<sup>1</sup>. В Федеральном Собрании Российской Федерации законодательная инициатива Правительства Российской Федерации была поддержана и гл. 14 КоАП РФ была дополнена ст. 14.55. Частью 1 указанной статьи предусматривается административная ответственность должностного лица головного исполнителя (исполнителя) в виде штрафа за нарушение условий государственного контракта по ГОЗ (договора, заключенного в целях выполнения ГОЗ), касающихся количества, качества, комплектности поставляемых товаров, качества выполняемых работ, оказываемых услуг, сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Как правило, административные правонарушения по ч. 1 ст. 14.55

<sup>1</sup> К проекту федерального закона № 294351-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: пояснительная записка // СПС КонсультантПлюс.

КоАП РФ связаны с просрочкой исполнения договорных обязательств<sup>1</sup>.

В предложении втором примечания к ст. 2.4 КоАП РФ закреплён широкий круг субъектов, которые могут признаваться должностными лицами, совершившими административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ. Как показывает анализ административной практики, при рассмотрении дел об указанных правонарушениях ФАС России определяет виновное должностное лицо путем истребования от головного исполнителя (исполнителя) копий документов, позволяющих установить руководителя или работника организации, на которых возложены обязанности осуществлять руководство выполняемыми (оказываемыми) по государственному контракту (договору) работами (услугами), контроль за подчиненными работниками, ответственными за своевременное выполнение договорных обязательств. Как правило, виновными должностными лицами признаются:

1) руководители организации — головного исполнителя (исполнителя), лица, выполняющие функции единоличного исполнительного органа головного исполнителя (исполнителя)<sup>2</sup>;

2) заместители руководителя организации — головного исполнителя (исполните-

ля) (например, главные конструкторы<sup>3</sup>, главные инженеры<sup>4</sup>);

3) иные работники организации — головного исполнителя (исполнителя), совершившие административное правонарушение в связи с выполнением административно-хозяйственных функций (например, специалист по поставке оборудования, в чьи функциональные обязанности входит обеспечение своевременного поступления продукции к заказчику<sup>5</sup>).

Условия государственного контракта по ГОЗ или договора, заключенного в целях выполнения ГОЗ, касающиеся количества, качества, комплектности поставляемых товаров, качества выполняемых работ, оказываемых услуг, сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, нередко нарушаются в результате действий или бездействия целого ряда работников, выполняющих в организации — головном исполнителе (исполнителе) административно-хозяйственные функции. В связи с этим возникает вопрос о возможности привлечения к административной ответственности сразу нескольких должностных лиц организации за совершение одного правонарушения, состав которого предусмотрен ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ. В административном праве не разработан институт соучастия в административном правонарушении, на что уже обращалось внимание в юридической литературе<sup>6</sup>. Поэтому поставленный вопрос остается открытым.

Отметим, что обязанность соблюдать условия государственного контракта по ГОЗ или договора, заключенного в целях выпол-

<sup>1</sup> См., например: Решение ФАС России от 16 марта 2015 г. № ДФ/13489/15; постановления ФАС России от 24 декабря 2015 г. № 26/75259/15; от 22 июля 2016 г. № 24/51852/16; решение Санкт-Петербургского городского суда от 2 февр. 2016 г. по делу № 7-149/2016.

<sup>2</sup> См.: Решение Санкт-Петербургского городского суда от 2 февр. 2016 г. по делу № 7-149/2016; решение ФАС России от 16 марта 2015 г. № ДФ/13489/15; постановление о наложении штрафа от 4 августа 2016 г. по делу № 4-14.55-791/00-24-16 об административном правонарушении; постановление о наложении штрафа от 9 августа 2016 г. по делу № 4-14.55-890/00-24-16 об административном правонарушении; постановление о наложении штрафа от 15 ноября 2016 г. по делу № 4-14.55-1520/00-24-16 об административном правонарушении; постановление о наложении штрафа от 16 ноября 2016 г. по делу № 4-14.55-1546/00-24-16 об административном правонарушении.

<sup>3</sup> Постановление о наложении штрафа от 8 августа 2016 г. по делу № 4-14.55-948/00-24-16 об административном правонарушении; постановление о наложении штрафа от 20 сентября 2016 г. по делу № 4-14.55-1110/00-24-16 об административном правонарушении.

<sup>4</sup> Постановление о наложении штрафа от 10 августа 2016 г. по делу № 4-14.55-941/00-24-16 об административном правонарушении.

<sup>5</sup> Постановление о наложении штрафа от 29 ноября 2016 г. по делу № 4-14.55-1571/00-24-16 об административном правонарушении.

<sup>6</sup> Морозова Н. А. Соучастие в совершении административного правонарушения // Журнал российского права. 2014. № 8.

нения ГОЗ, возложена на организацию — головного исполнителя (исполнителя). Именно организация является стороной государственного контракта (договора). Допустимо ли в таком случае привлекать должностное лицо организации к административной ответственности за нарушение условий государственного контракта по ГОЗ или договора, заключенного в целях выполнения ГОЗ?

На наш взгляд, для устранения спорности ситуации требуется раскрыть объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ, посредством перечисления конкретных противоправных действий (бездействия) работников организации — головного исполнителя (исполнителя). В противном случае штрафы будут накладываться на работников, на которых формально согласно должностным инструкциям возлагаются обязанности по обеспечению надлежащего исполнения государственного контракта (договора), но от которых фактически ничего не зависит. Как следствие, не будет достигаться такая цель административного наказания как предупреждение совершения новых правонарушений (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ).

Так, административной практике известны примеры привлечения к административной ответственности работников организации — головного исполнителя, временно исполняющих обязанности руководителя, либо назначенных на должность руководителя лишь на завершающих этапах выполнения государственного контракта<sup>1</sup>. Очевидно, что действия таких должностных лиц в ряде случаев не могли привести к надлежащему исполнению договорных обязательств организации. Справедливости ради заметим, что должностные лица ФАС России далеко не всегда придерживаются формального подхода. Например, в одном из дел к административной ответственности был привлечен генеральный директор хо-

зяйственного общества, несмотря на представление им в качестве возражений материалов, содержащих сведения о назначении другого работника организации ответственным за исполнением договора<sup>2</sup>.

Характеризуя субъективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ, следует отметить, что противоправное деяние может совершаться как умышленно, так и по неосторожности.

Вина должностного лица головного исполнителя (исполнителя) отсутствует в случаях:

— несоблюдения условий государственного контракта со стороны заказчика<sup>3</sup>;

— отсутствия в договоре, заключенного в целях выполнения ГОЗ, указания на государственный контракт по ГОЗ, как того требует Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», если исходя из публично доступных нормативных правовых актов исполнение договорных обязательств нельзя признать осуществляемыми в рамках ГОЗ<sup>4</sup>;

— наличия обстоятельств, которые создают невозможность завершения работы по государственному контракту (договору) в установленный срок<sup>5</sup>.

На отсутствие вины может также указывать неисполнения лицом должностных обязанностей в период срока исполнения обязательств по государственному контракту<sup>6</sup>, неоднократное изменение государственным заказчиком тактико-технического задания<sup>7</sup> и др.

<sup>2</sup> Постановление о наложении штрафа от 9 августа 2016 г. по делу № 4-14.55-890/00-24-16 об административном правонарушении.

<sup>3</sup> Постановление ФАС России от 7 июля 2016 г. № 24/47540/16; постановление ФАС России от 20 августа 2016 г. № 24/66190/16.

<sup>4</sup> Постановление ФАС России от 25 сентября 2015 г. № 25/52591/15; постановление ФАС России от 24 июня 2016 г. № 24/59062/16.

<sup>5</sup> Постановление ФАС России от 31 августа 2016 г. № 24/60954/16; постановление ФАС России от 7 сент. 2016 г. № 24/64998/16.

<sup>6</sup> Постановление ФАС России от 7 сентября 2016 г. № 24/63256/16; постановление ФАС России от 8 сент. 2016 г. № 24/63257/16.

<sup>7</sup> Постановление ФАС России от 20 сентября 2016 г. № 24/65968/16.

<sup>1</sup> Постановление о наложении штрафа от 21 ноября 2016 г. по делу № 4-14.55-847/00-24-16 об административном правонарушении; постановление о наложении штрафа от 23 ноября 2016 г. по делу № 4-14.55-1493/00-24-16 об административном правонарушении.

Любопытно, что в отдельных случаях должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, не рассматривают неисполнение обязанностей контрагентом головного исполнителя (исполнителя) в качестве обстоятельства, свидетельствующего об отсутствии вины должностного лица головного исполнителя (исполнителя) в нарушении условий государственного контракта (договора) (постановления ФАС России о наложении штрафа от 10 августа 2016 г. по делу № 4-14.55-941/00-24-16 об административном правонарушении; о наложении штрафа от 15 ноября 2016 г. по делу № 4-14.55-1520/00-24-16 об админи-

стративном правонарушении). Представляется, что такой подход не соответствует положениям КоАП РФ. В описанной ситуации должностное лицо головного исполнителя (исполнителя) не подлежит привлечению к административной ответственности. Отсутствие вины не позволяет квалифицировать деяние этого лица как административное правонарушение.

#### Библиография

Морозова, Н. А. Соучастие в совершении административного правонарушения [Текст] / Н. А. Морозова // Журнал российского права. — 2014. — № 8.

---

### About the administrative liability of defense prime contractor's (sub-contractor's) officials for the certain contract conditions violation

© Svininyh E. A.,

candidate of legal sciences, associate professor of the department of civil law

© Moiseev D. V., candidate of legal sciences, associate professor of the Department of Civil Law and Civil Procedure in Moscow State University of Railway Engineering

**Abstract.** The administrative and judicial cases involving matters related to administrative offenses, the formal elements of which is fixed in part 1 of article 14.55 of the Code of the Russian Federation about administrative offences, are analyzed in the article. The authors consider some of these formal elements and problems arising during the hearings.

**Keywords:** administrative liability; government contract; government procurement; defense procurement and acquisition

#### Bibliography

Morozova, N. A. Complicity in commission of administrative offence [Text] / N. A. Morozova // Journal of Russian Law. — 2014. — № 8.

---

## Правовое положение военных организаций как участников финансовых правоотношений

© Трофимов М. В.,

кандидат юридических наук,

Сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквитас»

**Аннотация:** статья посвящена исследованию характеристик и особенностей правового положения военных организаций как участников бюджетных, налоговых, страховых и расчетных правоотношений.

**Ключевые слова:** правовое положение военных организаций, финансовое обеспечение деятельности военных организаций, налогообложение военных организаций, расчеты, обязательное страхование.

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

Актуальность статьи обусловлена потребностью формирования в правовой науке однозначного и полного представления о военных организациях как участниках финансовых правоотношений. В данной работе термины «участник правоотношения» и «субъект правоотношения» будут применяться как равнозначные, хотя в научной литературе имеются иные мнения относительно их тождественности<sup>1</sup>. Вместе с тем, в финансово-правовой науке под субъектами финансового правоотношения традиционно понимаются реальные участники конкретных правоотношений<sup>2</sup>. Кроме того, поскольку понятие «военная организация» не имеет четкого правового содержания, применительно к данной работе под военными организациями автор предлагает понимать все многообразие организаций, в которых военнотружущие проходят военную службу.

Целесообразно охарактеризовать финансовые правоотношения с участием военных организаций. Финансовое право призвано регулировать особую группу общественных отношений, возникающих, развивающихся и прекращающихся в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, т.е. в процессе образования (формирования), распределения и использования фондов денежных средств, необходимых для обеспечения деятельности

государства и муниципальных образований. Сущность финансовых отношений состоит в определении источников образования денежных фондов, предназначенных для обеспечения деятельности государства, и направлений расходования средств данных фондов, т.е. в решении вопроса: за счет кого государство получает финансовые ресурсы и в чьих интересах использует эти средства<sup>3</sup>. Как отмечает Н. И. Химичева, наиболее полно раскрывает содержание финансовых правоотношений их классификация по видам. Она выделяет бюджетные, налоговые правоотношения и т.д.<sup>4</sup> В этой связи применительно к данной работе термин «финансовые правоотношения» будет использован как совокупность бюджетных, налоговых, страховых и расчетных правоотношений. При этом не будут рассматриваться вопросы финансового контроля, обжалования действий уполномоченных органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение правонарушений в финансовой сфере. Данные вопросы требуют отдельного исследования.

Следует отметить, что изучению финансово-правовых аспектов деятельности военных организаций посвящены отдельные работы<sup>5</sup>. Наиболее фундаментальным науч-

<sup>1</sup> См. например: Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 116.

<sup>2</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. С. 76.

<sup>3</sup> Трофимов М. В. Финансовое право : учеб. пособие. Чебоксары : Перфектум, 2012. С. 7.

<sup>4</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. С. 75.

<sup>5</sup> Алескеров С. И. Организационно-правовые основы осуществления финансовой деятельности выс-

ным исследованием в этой области является диссертация А. И. Землина<sup>1</sup>, в которой автором разработана система научных знаний и сформулирована совокупность научно обоснованных взглядов и представлений о сущности, содержании, принципах и тенденциях правового регулирования финансовой деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации. Несомненным достоинством данной работы следует считать разработку общего подхода к изучению финансово-правовых институтов в контексте участия военных организаций в финансовых правоотношениях.

Диссертация С. А. Ковбасы является первым фундаментальным научным исследованием финансовой правосубъектности пограничных органов в отечественной правовой науке<sup>2</sup>. Вместе с тем, в своих работах ученые в основном концентрируются на исследовании бюджетно-правовой составляющей финансово-правового статуса военных организаций. Их участие в налоговых, страховых и расчетных правоотношениях остается слабоизученным.

Таким образом, существующие в правовой науке теоретические наработки однозначно свидетельствуют о наличии специфики правового положения военных организаций как участников финансовых правоотношений. В силу ограниченности объема

---

шими военно-учебными заведениями Министерства обороны Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Герасимов А. С. Финансовый контроль в Вооруженных Силах Российской Федерации (правовые вопросы организации) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; Степанов М. В. Правовое регулирование контрольно-ревизионной деятельности в пограничных органах федеральной службы безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Трофимов М. В. Юридическая ответственность военных организаций федеральной службы безопасности за финансовые правонарушения (на примере пограничных органов) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008; Туганов Ю. Н., Павлушов Н. Ю. Финансово-правовой статус федеральных учреждений военной организации государства : монография. М. : Граница, 2016 и др.

<sup>1</sup> Землин А. И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

<sup>2</sup> Ковбаса С. А. Финансово-правовой статус пограничных управлений ФСБ России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

данной работы автор не претендует на исчерпывающее разрешение всех имеющих в науке и на практике вопросов, касающихся данной темы. Предлагается лишь обозначить характерные черты и особенности участия военных организаций в различных видах финансовых правоотношений.

Правовое положение военных организаций как участников бюджетных правоотношений, как уже было отмечено, наиболее изучено<sup>3</sup> и, по мнению автора, имеет ряд характеристик и особенностей. Во-первых, через участие в указанных правоотношениях осуществляется финансовое обеспечение деятельности военных организаций. Во-вторых, для участия в бюджетных правоотношениях военные организации наделяются статусом распорядителей бюджетных средств, получателей бюджетных средств, администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета, которые регламентируются Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ), нормативными правовыми актами Минфина России, Федерального казначейства и даже ведомственными нормативными правовыми актами<sup>4</sup>. Основной же особенностью, по мнению автора, является то обстоятельство, что для вступления в бюджетные правоотношения военным организациям не требуется статус юридического лица. Дело в том, что получателем бюджетных средств может быть и подразделение военной организации, которому открыты лицевые счета в органах казначейства. Таким образом, одно юридическое ли-

---

<sup>3</sup> Берладир Ю. В. Правовые основы финансирования Пограничной службы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Землина О. М. Учреждения Вооруженных сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Лещинин Н. В. Организационно-правовые основы бюджетного финансирования в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

<sup>4</sup> См. например: приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 апреля 2010 г. № 441 «Об утверждении Перечня федеральных государственных учреждений Министерства обороны Российской Федерации, наделяемых полномочиями распорядителей бюджетных средств и администраторов доходов бюджета».

цо в системе военных организаций (например, воинская часть) может включать в себя несколько бюджетополучателей, для которых головное подразделение будет распорядителем бюджетных средств.

Последнее обстоятельство применимо к военным организациям, расположенным на территории Российской Федерации, где финансовое обеспечение деятельности государственных учреждений осуществляется органами Федерального казначейства<sup>1</sup>. На территориях, где такие органы отсутствуют, финансирование военных организаций осуществляется через полевые учреждения — специализированные подразделения, входящие в систему Банка России. Созданные для обслуживания войск в ходе ведения боевых действий полевые учреждения Банка России функционируют и в мирное время. В законодательстве Российской Федерации правовые нормы, определяющие деятельность полевых учреждений, их правовой статус, цели и основные задачи деятельности получили закрепление в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Полевые учреждения предназначены для банковского обслуживания воинских частей, организаций Минобороны России, а также иных государственных органов и юридических лиц, обеспечивающих безопасность Российской Федерации, и физических лиц, проживающих на территории объектов, обслуживаемых полевыми учреждениями, в тех случаях, когда создание и функционирование территориальных учреждений Банка России невозможно<sup>2</sup>. Поскольку полевые учреждения являются структурными подразделениями Банка России, их функционирование осуществляется в соответствии нормами банковского права.

<sup>1</sup> Трофимов М. В. Актуальные вопросы правового регулирования финансового обеспечения деятельности организаций федеральной службы безопасности // Российский военно-правовой сб. № 14. М. : За права военнослужащих, 2010. С. 311—316.

<sup>2</sup> Яремко М. В. Роль и место полевых учреждений ЦБ РФ в банковской системе // URL : [http://www.ulsu.ru/departments/institutes/ieb/rabst/olimp\\_iads/spfu/yarem/](http://www.ulsu.ru/departments/institutes/ieb/rabst/olimp_iads/spfu/yarem/) [дата обращения: 19.12.2016 г.].

К бюджетным правоотношениям следует отнести также вопросы распределения доходов между бюджетами. Применительно к военным организациям это означает необходимость определения бюджета, в который перечисляются суммы налогов, источником которых является деятельность военной организации или налогов, удержанных с доходов военнослужащих и гражданского персонала. По смыслу п. 7 ст. 226 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) военные организации, имеющие обособленные подразделения, обязаны перечислять исчисленные и удержанные суммы налога в бюджет как по месту своего нахождения, так и по месту нахождения каждого своего обособленного подразделения.

Таким образом, можно констатировать, что осуществляется комплексное правовое регулирование участия военных организаций в бюджетных правоотношениях. Их деятельность как получателей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, администраторов доходов бюджета, осуществляется в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами Минфина России, Федерального казначейства, ведомственными правовыми актами. На территориях, где органы Федерального казначейства отсутствуют, финансовое обеспечение деятельности военных организаций регламентируется правовыми актами Банка России, т.е. нормами банковского права.

В свою очередь, правовое положение военных организаций как участников налоговых правоотношений имеет, по мнению автора, следующие характеристики и особенности. Во-первых, через участие в указанных правоотношениях осуществляется исполнение конституционной обязанности по уплате налогов и сборов как военными организациями, так и военнослужащими, гражданским персоналом военных организаций. Во-вторых, перечисляемые военными организациями суммы налогов и сборов являются расходами федерального бюджета, поскольку собственных денежных средств у военных организаций не имеется. Данное обстоятельство требует серьезного научного

исследования, поскольку имеет место приоритет налогово-правовых норм над бюджетно-правовыми, что не выглядит достаточно обоснованным. При этом военные организации освобождены от ряда налогов, что означает лишение соответствующих бюджетов положенных им доходов. Предполагается, что компенсация данным бюджетам осуществляется в виде дотаций и субсидий из федерального бюджета. Вместе с тем не понятно, почему в одной ситуации законодатель выбирает приоритет налогово-правовых норм, а в другой ситуации — бюджетно-правовых норм. Данная научная проблема является, на взгляд автора, центральной при характеристике участия военных организаций в налоговых правоотношениях. В-третьих, для участия в налоговых правоотношениях военные организации наделяются статусом налогоплательщиков или налоговых агентов, которые регламентируются НК РФ. В-четвертых, для участия в налоговых правоотношениях военным организациям требуется статус юридического лица или обособленного подразделения. В-пятых, обязательна постанова на учет в налоговом органе, которая влечет за собой комплекс проблем, связанных с передачей сведений, часть из которых обладает признаками государственной тайны. На сайте ЕГРЮЛ любое заинтересованное лицо отыщет действительное наименование, адрес и другие данные о военной организации. Особое значение имеет информация, характеризующая военную организацию как юридическое лицо (идентификационный номер налогоплательщика (ИНН), основной государственный регистрационный номер (ОГРН) и т.п.), которая используется военной организацией в расчетных отношениях, указывается в различных бухгалтерских документах. Используя данную информацию подготовленный специалист способен отследить «присутствие» военной организации в тех или иных отношениях. В-пятых, перечисляемые военными организациями суммы налогов и сборов являются расходами федерального бюджета, которые планируются в бюджетной смете военной организации.

Что касается правовых статусов, военные организации выступают в качестве налогоплательщиков по земельному налогу, транспортному налогу, налогу на имущество организаций, налогу на добавленную стоимость, налогу на прибыль организаций. Кроме того, военные организации являются плательщиками налогового сбора — государственной пошлины. В качестве налогового агента военные организации выступают по налогу на доходы физических лиц, удерживаемому с военнослужащих и гражданского персонала. Вопросы участия военных организаций в налоговых правоотношениях остаются неисследованными юридической наукой, имеется совсем небольшое количество публикаций по данному вопросу<sup>1</sup>.

Таким образом, деятельность военных организаций как налогоплательщиков и налоговых агентов осуществляется в соответствии с НК РФ. При этом деньги на уплату налогов выделяются из федерального бюджета, из чего следует, что являясь по форме налогово-правовыми, рассматриваемые отношения с участием военных организаций по сути представляют собой отношения бюджетно-правовые.

Далее рассмотрим правовое положение военных организаций как участников страховых правоотношений, которое имеет, по мнению автора, ряд характерных черт и особенностей. Во-первых, через участие в указанных правоотношениях осуществляется исполнение обязанности по уплате страховых взносов военными организациями в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязатель-

<sup>1</sup> Бараненков В. В. Особенности постановки военных организаций на учет в налоговых и иных органах // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2005. № 10; Трофимов М. В. Основные налоговые правонарушения военных организаций пограничных органов федеральной службы безопасности // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2008. № 3; Трофимов М. В. Некоторые вопросы взаимоотношений военных организаций и муниципальных образований в налоговой сфере // Военное право в XXI веке : Российский военно-правовой сб. № 9. М. : За права военнослужащих, 2007. С. 396—400.

ного медицинского страхования Российской Федерации. Данные фонды осуществляют финансирование мероприятий, связанных с реализацией гарантий в сфере социальной защиты и охраны здоровья граждан (гражданского персонала применительно к военным организациям). Во-вторых, отношения по уплате страховых взносов схожи с налоговыми, перечисляемые военными организациями суммы страховых взносов являются расходами федерального бюджета. В данной ситуации имеет место приоритет норм об обязательном страховании над бюджетно-правовыми, что влечет за собой обстоятельство, аналогичное описанному выше при характеристике участия военных организаций в налогово-правовых отношениях. Данная научная проблема является, на взгляд автора, центральной при характеристике участия военных организаций в страховых правоотношениях. В-третьих, для участия в страховых правоотношениях военные организации наделяются статусом страхователей, которые регламентируются федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. В-четвертых, для участия в страховых правоотношениях военным организациям требуется статус юридического лица или обособленного подразделения. В-пятых, обязательна постановка на учет в органах контроля за уплатой страховых взносов<sup>1</sup>, что также влечет за собой комплекс проблем, связанных с передачей сведений, часть из которых обладает признаками государственной тайны.

Что касается правовых статусов, военные организации выступают в качестве плательщиков страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, страховых взносов на обязательное медицинское страхование. Базой для начисления страховых взносов является сумма выплат и иных вознаграждений гражданскому персоналу военных организаций. По причине ограниченности объема работы в данной статье не рассматриваются вопросы участия военных

организаций в иных видах обязательного страхования (обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и др.). Следует отметить, что вопросы участия военных организаций в страховых правоотношениях остаются неисследованными юридической наукой, практически отсутствуют какие-либо публикации по данному вопросу<sup>2</sup>.

Таким образом, деятельность военных организаций как страхователей, осуществляется в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования. При этом деньги на уплату страховых взносов в бюджеты страховых фондов выделяются из федерального бюджета, из чего следует, что являясь по форме страховыми, рассматриваемые отношения представляют собой также бюджетно-правовые отношения.

В свою очередь, правовое положение военных организаций как участников расчетных правоотношений в некоторой степени изучено в правовой науке<sup>3</sup> и имеет, по мнению автора, ряд характеристик и особенностей. Во-первых, расчетные отношения с участием военных организаций включают в себя широкий круг отношений, связанных с движением как наличных, так и безналичных денежных средств (прием, хранение и выдача наличных денег из кассы военной организации, платежные документы, оформление лицевых счетов в органах казначейства или банковских счетов в кредитных организациях и т.д.). Во-вторых, через участие в указанных правоотношениях

<sup>2</sup> Федоров С. В. Теоретико-правовые и организационные аспекты обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих (на примере военнослужащих федеральной службы безопасности) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

<sup>3</sup> Свириной А. Л. Расчетные отношения по поставке продукции для военных организаций : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955; Трофименко И. Н. Организационно-правовые проблемы осуществления безналичных расчетов в правоотношениях с участием военных организаций: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; Ольховская Н. П. Махьянова Р. М. Генезис правового регулирования расчетных правоотношений с участием военных организаций (исторический обзор) // Военное право. № 4. 2016.

<sup>1</sup> С 1 января 2017 г. — налоговые органы.

осуществляется исполнение военными организациями своих обязательств как перед военнослужащими и гражданским персоналом (например, по выплате денежного довольствия), так и перед иными организациями. В-третьих, для участия в расчетных правоотношениях военные организации наделяются статусом получателя средств или плательщика, которые регламентируются нормативными правовыми актами Минфина России, Федерального казначейства, Банка России, в отдельных случаях БК РФ, ГК РФ и иными нормативными правовыми актами. В-четвертых, финансовое обеспечение деятельности военных организаций на территории Российской Федерации осуществляется органами Федерального казначейства. Федеральное казначейство является кассиром всех распорядителей и получателей бюджетных средств в системе военных организаций и осуществляет платежи за счет федерального бюджета от имени и по поручению военных организаций. Казначейская система исполнения бюджета отличается от банковской системы исполнения, прежде всего тем, что казначейство концентрирует оба потока денежных средств, которые возникают в процессе исполнения бюджета — доходный и расходный — на одном счете (едином счете казначейства).

Таким образом, при казначейской системе исполнения бюджета число участников расчетного правоотношения шире, чем при банковской системе исполнения бюджета. В данном случае расчетное правоотношение включает в себя, помимо банка, обслуживающего единый счет казначейства, еще и орган Федерального казначейства. Таким образом, военные организации не имеют абсолютной самостоятельности в осуществлении расчетов, так как от их имени и по их поручению платежи за счет бюджета осуществляют органы Федерального казначейства. В-пятых, расчетные отношения военных организаций можно разделить на две группы<sup>1</sup>: отношения по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюд-

жеты и отношения по расходованию средств федерального бюджета. Отношения по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты были рассмотрены нами в контексте придания им статуса самостоятельных видов общественных отношений. Что касается второй группы, военная организация вправе расходовать средства исключительно на (ст. 70 БК РФ): а) оплату труда военнослужащих и гражданского персонала; б) закупки товаров, работ, услуг; в) возмещение вреда, причиненного военной организацией при осуществлении его деятельности. Расходование бюджетных средств военными организациями на иные цели не допускается. В-шестых, в соответствии со ст. 161 БК РФ военная организация расходует бюджетные средства в соответствии с утвержденной бюджетной сметой. Таким образом, права военных организаций по расходованию бюджетных средств ограничены, их определяет главный распорядитель бюджетных средств (Минобороны России, ФСБ России и т.д.).

Вместе с тем, как уже было отмечено, на территориях, где отсутствуют органы Федерального казначейства, лицевые счета военным организациям не открываются, соблюдение характерного порядка санкционирования расходов не осуществляется. Финансовое обеспечение деятельности военных организаций осуществляется через полевые учреждения Банка России. В таких обстоятельствах участие военных организаций в расчетных правоотношениях имеет сходство с расчетными правоотношениями с участием «гражданских» юридических и физических лиц по своим обязательствам. В целях участия военных организаций в безналичных расчетах заключается договор банковского счета, расчеты осуществляются в соответствии с правилами осуществления перевода денежных средств<sup>2</sup>. В целях участия военных организаций в расчетах наличными деньгами заключается договор кассового обслуживания, при этом харак-

<sup>1</sup> Самсонова А. Е. Расчетные отношения в бюджетном и налоговом праве : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. С. 7 — 11.

<sup>2</sup> Инструкция Банка России от 30 мая 2014 г. № 153-И «Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам)»; Положение о правилах осуществления перевода денежных средств, утвержденное Банком России 19 июня 2012 г. № 383-П.

терное для расчетов через Федеральное казначейство использование чековых книжек не осуществляется<sup>1</sup>.

В качестве выводов можно отметить, что правовое положение военных организаций как участников финансовых правоотношений характеризуются следующим:

1. Вопросы участия военных организаций в финансовых (бюджетных, налоговых, страховых, расчетных) правоотношениях остаются малоисследованными в юридической науке. В целом, можно констатировать отсутствие в российском публичном праве собственной теории о государственных органах (к ним автор относит и военные организации) как субъектах финансовых правоотношений, в связи с чем на практике в целях соответствующего публично-правового регулирования пользуются инструментарием, предложенным наукой гражданского права (институт юридического лица). Между тем, финансовые правоотношения представляют собой особую группу публичных общественных отношений, возникающих, развивающихся и прекращающихся в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований, и соответственно нуждаются в особом правовом регулировании. При этом финансово-правовое положение военных организаций следует рассматривать комплексно как в бюджетных, так и налоговых, страховых и расчетных правоотношениях.

2. Военные организации как участники бюджетных правоотношений наделяются правовым статусом получателей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, администраторов доходов бюджета, администраторов источников финансирования дефицита бюджета, при этом для вступления в указанные правоотношения военным организациям не требуется статус юридического лица. Таким образом, теория и практика правового регулирования участия военных организаций в бюджетных правоотношениях не опирается на инстру-

ментарий гражданского права и может быть положена в основу при формировании в публичном праве собственной теории о государственных органах (в том числе военных организациях) как субъектах финансовых правоотношений.

3. Для участия в налоговых правоотношениях военные организации наделяются правовым статусом налогоплательщиков и налоговых агентов в соответствии с НК РФ, кроме того необходим статус юридического лица. При этом деньги на уплату налогов выделяются из федерального бюджета, из чего следует, что являясь по форме налогово-правовыми, рассматриваемые отношения с участием военных организаций, по сути, представляют собой отношения бюджетно-правовые. Данное обстоятельство свидетельствует о потенциальной возможности распространения на них бюджетно-правового регулирования.

4. Военные организации как участники страховых отношений наделяются правовым статусом страхователей, статус юридического лица также необходим. Их деятельность осуществляется в соответствии с законами о конкретных видах обязательного социального страхования. При этом деньги на уплату страховых взносов в бюджеты страховых фондов выделяются из федерального бюджета, из чего следует, что являясь по форме страховыми, рассматриваемые отношения представляют собой также бюджетно-правовые отношения.

5. Для участия в расчетных правоотношениях военные организации наделяются правовым статусом получателя средств или плательщика. При этом в большинстве случаев (если только не открыты счета в кредитных организациях) военные организации не имеют абсолютной самостоятельности в осуществлении расчетов, так как от их имени и по их поручению платежи осуществляют органы Федерального казначейства, в этом случае наличие у военных организаций статуса юридического лица также не обязательно.

<sup>1</sup> Указание Банка России от 27 августа 2008 г. № 2060-У «О кассовом обслуживании в учреждениях Банка России кредитных организаций и иных юридических лиц».

## Библиография

1. Алескеров, С. И. Организационно-правовые основы осуществления финансовой деятельности высшими военно-учебными заведениями Министерства обороны Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / С. И. Алескеров. [Текст] — М., 2004.
2. Бараненков, В. В. Особенности постановки военных организаций на учет в налоговых и иных органах [Текст] / В. В. Бараненков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2005. — № 10.
3. Берладир, Ю. В. Правовые основы финансирования Пограничной службы Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук / Ю. В. Берладир. [Текст] — М., 2002.
4. Герасимов, А. С. Финансовый контроль в Вооруженных Силах Российской Федерации (правовые вопросы организации) : дис. ... канд. юрид. наук / А. С. Герасимов. [Текст] — М., 2000.
5. Землин, А. И. Правовое регулирование финансовой деятельности в Вооруженных силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / А. И. Землин. [Текст] — М., 2006.
6. Землина, О. М. Учреждения Вооруженных сил Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений) : дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Землина. [Текст] — М., 2007.
7. Ковбаса, С. А. Финансово-правовой статус пограничных управлений ФСБ России : дис. ... канд. юрид. наук / С. А. Ковбаса. [Текст] — М., 2011.
8. Лещинин, Н. В. Организационно-правовые основы бюджетного финансирования в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Лещинин. [Текст] — М., 2007.
9. Свиринов, А. Л. Расчетные отношения по поставке продукции для военных организаций : дис. ... канд. юрид. наук / А. Л. Свиринов. [Текст] — М., 1955.
10. Степанов, М. В. Правовое регулирование контрольно-ревизионной деятельности в пограничных органах федеральной службы безопасности : дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Степанов. [Текст] — М., 2005.
11. Ольховская, Н. П. Генезис правового регулирования расчетных правоотношений с участием военных организаций (исторический обзор) [Электронный ресурс] / Н. П. Ольховская, Р. М. Махьянова // Военное право. — № 4. — 2016.
12. Самсонова, А. Е. Расчетные отношения в бюджетном и налоговом праве : дис. ... канд. юрид. наук / А. Е. Самсонова. [Текст] — Воронеж, 2004.
13. Трофименко, И. Н. Организационно-правовые проблемы осуществления безналичных расчетов в правоотношениях с участием военных организаций : дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Трофименко. [Текст] — М., 2000.
14. Трофимов, М. В. Основные налоговые правонарушения военных организаций пограничных органов федеральной службы безопасности [Текст] / М. В. Трофимов // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2008. — № 3.
15. Трофимов, М. В. Некоторые вопросы взаимоотношений военных организаций и муниципальных образований в налоговой сфере [Текст] / М. В. Трофимов // Военное право в XXI веке : Российский военно-правовой сб. № 9. — М. : За права военнослужащих, 2007.
16. Трофимов, М. В. Юридическая ответственность военных организаций федеральной службы безопасности за финансовые правонарушения (на примере пограничных органов) : дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Трофимов. [Текст] — М., 2008.
17. Трофимов, М. В. Актуальные вопросы правового регулирования финансового обеспечения деятельности организаций федеральной службы безопасности [Текст] / М. В. Трофимов // Российский военно-правовой сб. № 14. — М. : За права военнослужащих, 2010.
18. Трофимов, М. В. Финансовое право: учеб. пособие / М. В. Трофимов. [Текст] — Чебоксары: Перфектум, 2012.
19. Туганов, Ю. Н. Финансово-правовой статус федеральных учреждений военной организации государства : монография / Ю. Н. Туганов, Н. Ю. Павлушов. [Текст] — М. : Граница, 2016. — 124 с.
20. Федоров, С. В. Теоретико-правовые и организационные аспекты обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих (на примере военнослужащих федеральной службы безопасности) : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Федоров. — [Текст] — М., 2007.
21. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева; 5-е изд. [Текст] — М. : Норма : ИНФРА-М, 2013.
22. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. [Текст] — М. 1974.
23. Яремко, М. В. Роль и место полевых учреждений ЦБ РФ в банковской системе [Электронный ресурс] / М. В. Яремко // URL : <http://www.ulsu.ru/departments/institutes/ieb/rabst/olimpiads/spfu/yarem/> [дата обращения 19.12.2016 г.].

## The legal status of military organizations as participants in the financial relations

© Trofimov M. V.,

candidate of legal sciences, employee of the center of research of problems Russian law Equitas

**Annotation:** the article is devoted to the study of characteristics and peculiarities of the legal status of military organizations as participants in the budget, tax, insurance and settlement of legal relations.

**Keywords:** legal status of military organizations, financial support of military organizations, taxation of military organizations, calculations, compulsory insurance.

### Bibliography

1. Aleskerov, S. I. Organizational and legal bases of the financial activities of the higher military educational institutions of the Ministry of Defense of the Russian Federation : dis. ... cand. jurid. science / S. I. Aleskerov [Text] — M., 2004.
2. Baranenko, V. V. Features staging military organizations to register with the tax and other authorities / V. V. Baranenko [Text] // Law in the Armed Forces. 2005. № 10. S. 113-115.
3. Berladir, J. V. Legal basis for the financing of the Border Service of the Russian Federation : dis. ... cand. jurid. science / J. V. Berladir [Text] — M., 2002.
4. Gerasimov, A. S. Financial control in the Russian Federation Armed Forces (legal entity) : dis. ... cand. jurid. science / A. S. Gerasimov [Text] — M., 2000.
5. Zemlin, A. I. Legal regulation of financial activity in the Armed Forces of the Russian Federation : dis. ... dr. jurid. sciences / A. I. Zemlin [Text] — M., 2006.
6. Zemlina, O. M. Institution of the Russian Armed Forces as participants of budgetary legal relations) : dis. ... cand. jurid. science / O. M. Zemlina [Text] — M., 2007.
7. Kovbasa, S. A. Financial and legal status of the Russian border department of the FSB : dis. cand. jurid. science / S. A. Kovbasa [Text] — M., 2011.
8. Leschishin, N. V. Organizational and legal basis of budget financing in the Russian Federation Armed Forces : dis. ... cand. jurid. science / N. V. Leschishin [Text] — Moscow, 2007.
9. Svirin, A. L. Estimated relationship for the supply of products for the military organizations : dis. ... cand. jurid. science / A. L. Svirin [Text] — M., 1955.
10. Stepanov, M. V. Legal regulation of the control and audit activities in the border of the Federal Security Service : dis. ... cand. jurid. science / M. V. Stepanov [Text] — Moscow, 2005.
11. Olkhovskaya, N. P. The genesis of the legal regulation of settlement relations with the participation of military organizations (historical review) / N. P. Olkhovskaya, R. M. Mahyanova // EPI «Military law». № 4 (40). 2016 [electronic resource]. URL: <http://www.voennoepravo.ru/files/VP4.pdf> [reference date: of 19.12.2016].
12. Samsonova, A. E. The calculated ratio in the budget and tax law : dis. ... cand. jurid. science / A. E. Samsonov [Text] — Voronezh, 2004.
13. Trofimenko, I. N. Organizational-legal problems of settlement activity in the legal relations involving military organizations : dis. ... cand. jurid. science / I. N. Trofimenko [Text] — M., 2000.
14. Trofimov, M. V. Basic tax offenses of military organizations of border agencies of the Federal Security Service / M. V. Trofimov [Text] // Law in the Armed Forces — Military law review. 2008. № 3. S. 47-52.
15. Trofimov, M. V. Some aspects of the relationship of military organizations and municipalities in the tax area / M. V. Trofimov [Text] // Military law in the XXI century: the Russian military-legal coll. Number 9. — M. : For the rights of servicemen, 2007, pp 396-400.
16. Trofimov, M. V. The legal responsibility of military organizations of the Federal Security Service for financial offenses (for example, border authorities): dis. ... Cand. jurid. science / M. V. Trofimov [Text] — M., 2008.
17. Trofimov, M. V. Topical issues of legal regulation of financial provision of the organizations of the Federal Service for no-rity / M. V. Trofimov [Text] // Russian military legal coll. Number 14. — M. : For the rights of servicemen, 2010.
18. Trofimov, M. V. Financial law: studies. Benefit / M. V. Trofimov [Text] — Cheboksary : Perfectum, 2012. 7 pp.
19. Tuganov, Yu. The financial and legal status of the Federal agencies of the military organization of the state : monograph. / Yu. Tuganov. [Text] — M. : Border, 2016. — 124 p.
20. Fedorov, S. V. Theoretical and legal and organizational aspects of the mandatory state insurance life and health (for example, soldiers of the Federal Security Service) : dis. ... cand. jurid. science / S. V. Fedorov. [Text] — M., 2007.
21. Financial law: the textbook / hole. ed. N. I. Himicheva [text]. — 5th ed. — M. : Norma: INFRA-M, 2013. S. 76
22. Khalфина, R. O. General theory of legal relations / R. O. Khalфина. [Text] — M., 1974. S. 116.
23. Yaremko, M. V. Role and place of field offices of the Central Bank in the banking system / M. V. Yaremko [Electronic resource] // URL: <http://www.ulsu.ru/departments/institutes/ieb/rabst/olimpiads/spfu/yarem/> [reference date: 19.12.2016].

## Прокурорский надзор за соблюдением законности использования бюджетных средств при выполнении государственного оборонного заказа для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации

© Махьянова Р. М.,

преподаватель Военного университета

© Ольховская Н. П.,

кандидат юридических наук, доцент Военного университета

**Аннотация:** в статье рассмотрены отдельные вопросы современного состояния нормативного регулирования в сфере государственного оборонного заказа и целевого расходования средств бюджетов, направления деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности в указанной сфере.

**Ключевые слова:** государственный оборонный заказ, прокурорский надзор, нецелевой расход средств бюджета.

**Рецензент** — А. И. Землин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Огромную важность для государства составляют вопросы законности использования бюджетных средств при выполнении государственного оборонного заказа для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, поскольку для этих целей из федерального бюджета выделяются значительные денежные средства, а поставки продукции по оборонному заказу являются одной из составляющих системы обеспечения обороноспособности страны.

Целенаправленная политика государства развивается на условиях, прежде всего, соблюдения законных прав и интересов народа, его благосостояния, при этом первоочередной задачей является сохранение и защита основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Конституция Российской Федерации гласит, что в ведении Российской Федерации также находятся оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники другого военного имущества. Правительство Российской Федерации, в свою очередь, осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа по выпуску продукции в военное время, за вы-

полнением государственного оборонного заказа организациями.

Федеральным органом власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, является Министерство обороны Российской Федерации, которое, в том числе, разрабатывает предложения по формированию государственного оборонного заказа; осуществляет ведение и сопровождение информационной системы, содержащей информацию о расчетах по государственному оборонному заказу; осуществляет функции государственного заказчика государственного оборонного заказа по закупке товаров, работ, услуг по номенклатуре вооружения, военной, специальной техники и материальных средств для обеспечения нужд Вооруженных Сил.

Правовые основы государственного регулирования отношений, связанных с формированием, особенностями размещения, выполнения государственного оборонного заказа и государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа, основные принципы и методы государственного регулирования цен на товары, работы, услуги по государственному оборонному заказу установлены Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее

— Закон об оборонном заказе), который издан, в том числе, в целях повышения эффективности расходования бюджетных средств, выделяемых государством на обеспечение обороны и безопасности.

Проект оборонного заказа разрабатывается при формировании федерального бюджета на соответствующий год и исходя из ресурсных возможностей экономики России, которые, как известно, не безграничны. В этой связи затраты необходимо оптимизировать так, чтобы за меньшие деньги получить большее количество качественной продукции, исключив как нерациональные расходы, так и все коррупционные риски. Правительство Российской Федерации утверждает государственный оборонный заказ и мероприятия по его выполнению в месячный срок после подписания Президентом Российской Федерации федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

В соответствии со ст. 3 Закона об оборонном заказе под государственным оборонным заказом понимаются 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 с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

Согласно ст. 4 Закона об оборонном заказе основой для формирования государственного оборонного заказа могут выступать долгосрочные (федеральные) целевые программы в области обороны и безопасности Российской Федерации. В состав оборонного заказа могут включаться работы по строительству, реконструкции, техническому перевооружению объектов, предназначенных для нужд обеспечения обороны и безопасности России, в том числе для утилизации выводимых из эксплуатации вооружения, военной и специальной техники.

Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ в Закон об оборонном заказе внесены важные изменения. Включен госу-

дарственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа. Введено понятие банковского сопровождения сделки, включающее: проведение банком мониторинга расчетов; информирование Минобороны России и иных лиц о расчетах по государственному оборонному заказу; совершение иных действий, предусмотренных законодательством и договором о банковском сопровождении. Требования к уполномоченным банкам определены ст. 8.1 Закона об оборонном заказе, в том числе банк должен иметь собственные средства (капитал) по состоянию на первое число отчетного месяца в размере не менее 100 млрд руб.

Каждому конкретному государственно-му контракту в сфере гособоронзаказа присваивается идентификатор — уникальный номер, подлежащий указанию во всех контрактах и распоряжениях, составляемых государственными заказчиками, головными исполнителями и исполнителями при осуществлении расчетов по государственному оборонному заказу в рамках сопровождаемой сделки. Информация о расчетах по гособоронзаказу и иная необходимая информация включается в Единую информационную систему государственного оборонного заказа.

Вместе с тем надлежащее исполнение требований, указанных в действующем законодательстве о государственном оборонном заказе, не представляется без должного контроля и внимания со стороны государства, которое, издавая нормативный правовой акт в той или иной правовой сфере, контролирует единообразное исполнение его требований и положений на территории всей Российской Федерации.

В роли основного надзорного ведомства, осуществляющего такую функцию от имени государства, выступает Генеральная прокуратура Российской Федерации и подчиненные ей территориальные, военные, специализированные и приравненные к ним прокуратуры. Исходя из основных функций прокуратуры, ее роль сводится не только к надзору за единообразным исполнением законодательства на территории Российской Федерации, а включает в себя и профилактические меры, направленные на предупре-

ждение правонарушений и преступлений во всех сферах действующего законодательства.

Ключевая роль надзорной деятельности органов прокуратуры отмечена В. М. Савицким, который писал: «Только функция надзора за точным исполнением законов придает прокуратуре общественно-политическую значимость, делает ее специфическим и необходимым инструментом проведения в жизнь предписаний законодательной и исполнительной власти»<sup>1</sup>. Порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определен в ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой прокуратура Российской Федерации — единая централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Анализируя основные результаты надзорной деятельности территориальных, военных и приравненных к ним прокуроров, выстраивается ряд проблемных вопросов, касающихся как граждан Российской Федерации, так и государства в целом. В условиях стремительно развивающейся экономики государства определяются и новые приоритеты направлений надзорной деятельности прокуроров. Одним из таких направлений является соблюдение законности в сфере бюджетного финансирования государственного оборонного заказа для нужд Вооруженных Сил. Об этом отмечалось и в докладах Генерального прокурора Российской Федерации на заседаниях Совета Федерации Российской Федерации о проделанной работе органов прокуратуры за 2013—2015 годы.

Так, в докладе за 2013 г. указано, что в условиях выделения беспрецедентных средств на перевооружение армии и флота Президентом страны органам прокуратуры дано персональное поручение координиро-

вать усилия всех органов для наведения порядка на предприятиях, входящих в оборонно-промышленный комплекс, и, прежде всего, в сфере гособоронзаказа. Уже первые надзорные мероприятия показали огромный объем допускаемых нарушений. Всего за последние два года их выявлено более 7 тыс.

Систематически нарушаются сроки исполнения гособоронзаказа, в качестве соисполнителей привлекаются предприятия, не способные самостоятельно выполнить договорные обязательства, а также не имеющие необходимых лицензий.

Вскрыты схемы обогащения за счет дочерних и зависимых обществ, вывода их активов, завышения цены контрактов, а также многочисленные факты нерационального использования бюджетных средств. По фактам хищений, злоупотреблений и других правонарушений в отраслях оборонно-промышленного комплекса расследуется 108 уголовных дел, по 10 материалам продолжаются проверочные мероприятия. Сумма ущерба по ним превысила 6 млрд. руб.<sup>2</sup>

В 2014 г. органами прокуратуры проверено более 600 предприятий-исполнителей государственного оборонного заказа. Выявлено свыше 16 тыс. нарушений закона, 1 800 должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, почти 650 — к административной. По материалам прокурорских проверок только в 2014 г. возбуждено 177 уголовных дел. Продолжают иметь место выявление фактов нецелевого расходования бюджетных средств, привлечения к производству продукции военного назначения фирм-посредников. Нередки случаи оплаты работ по документам, предоставленным фирмами-однодневками<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> URL: <http://www.genproc.gov.ru>. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 29 апреля 2014 г. о проделанной работе за 2013 г.

<sup>3</sup> Там же. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 29 апреля 2015 г. о проделанной работе за 2014 г.

<sup>1</sup> Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975. С. 28.

В 2015 г. выявилась проблема обоснованности выбора организаций, являющихся единственными исполнителями миллиардных государственных контрактов. Зачастую это общества, которые не обладают возможностями для самостоятельного исполнения обязательств. Как следствие, исполнение обязательств передается субподрядчикам, необоснованно создается многоуровневая система посредников, а стоимость работ многократно увеличивается. По этой причине сроки исполнения около 500 государственных контрактов с участием Минобороны России перенесены на два года, существенно возросла кредиторская задолженность по ним. Для урегулирования сложившейся ситуации приказом Минобороны России утвержден Порядок предоставления субсидий на возмещение затрат на уплату процентов по кредитам, привлекаемым организациями оборонно-промышленного комплекса для выполнения (реализации) государственного оборонного заказа в рамках Государственной программы вооружения на 2011—2020 годы под государственные гарантии Российской Федерации в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

При выявлении нарушений органы прокуратуры действуют в тесном сотрудничестве с Минобороны России, органами безопасности, финансовой разведки, антитеррористической службой и другими органами. Это приводит к положительным результатам. Образовано подразделение по надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса, разработан план совместных мероприятий с Минобороны, МВД России, ФСБ России, ФНС России и Росфинмониторингом, создана и функционирует межведомственная рабочая группа.

Именно результатом совместных усилий стало выявление более 1 тыс. фирм-однодневок, зарегистрированных на подставных лиц, имеющих финансовые связи с предприятиями оборонно-промышленного комплекса, выявление теневых схем, направленных на хищение бюджетных средств, фактов преднамеренного банкротства оборонных предприятий. Принесла

ощутимые результаты и совместная с Минобороны России работа по взысканию в бюджет задолженности за невыполненные договорные обязательства (она снизилась на 58 млрд руб.). В целом улучшилась ситуация с исполнением государственного оборонного заказа в 2015 г. (он выполнен на 97%). Дальнейшие усилия будут направлены на выявление схем хищения бюджетных средств, пресечение закупок оборудования для модернизации производства по завышенным ценам<sup>1</sup>.

В связи со значительным объемом выделяемых государством финансовых средств на нужды оборонной промышленности (только Госпрограмма вооружения на 2011—2020 годы предусматривает финансирование государственного оборонного заказа в размере более 20 трлн руб.) и отсутствием надлежащего контроля за их расходованием в современных условиях все больше возрастает значение деятельности органов прокуратуры.

Главная роль в практике прокурорского надзора в сфере государственного оборонного заказа отведена органам военной прокуратуры, которая руководствуется в своей деятельности требованиями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Регламентом Главной военной прокуратуры, утвержденным приказом Главного военного прокурора от 21 марта 2003 г. № 57, и другими приказами и указаниями по направлениям деятельности, изданными Генеральным прокурором Российской Федерации и Главным военным прокурором.

Однако в ходе исполнения гособоронзаказа не обходится и без вовлечения в оборонно-промышленный комплекс коммерческих организаций, в связи с чем территориальным прокурорам также необходимо организовать работу по выявлению и пресечению нарушений в указанной сфере.

Основной задачей прокуратуры в ходе осуществления надзорной деятельности в указанной сфере является обеспечение ис-

<sup>1</sup> Там же. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о проделанной работе от 27 апреля 2016 г. за 2015 г.

полнения законодательства в сфере размещения заказов, направленного на создание условий для добросовестной конкуренции и равенства прав участников торгов, эффективное и целевое использование бюджетных средств, предотвращение коррупции. Предпосылками успешного осуществления прокурорского надзора в сфере государственного оборонного заказа являются:

— прочность знания прокурором соответствующего действующего законодательства;

— знание компетенции органов, осуществляющих контроль в указанной сфере;

— роль и возможности прокурора в обеспечении законности в соответствующей сфере.

Выделяют следующие основные стадии прокурорского надзора на данном направлении:

1) организация работы по надзору за соответствующим законодательством;

2) выявление нарушений закона и способствующих им обстоятельств;

3) деятельность прокурора по устранению нарушений закона;

4) устранение нарушений закона и способствующих им обстоятельств;

5) предупреждений нарушений закона (профилактика);

6) определение эффективности прокурорского надзора на соответствующем направлении.

При осуществлении надзорной деятельности прокурорам необходимо учитывать, что на реализацию оборонного заказа направляются денежные средства, имеющие целевой характер использования. Определение нецелевого использования средств впервые приведено в письме Минфина России от 16 апреля 1996 г. № 3-А2-02 «О нецелевом использовании средств, выделенных из федерального бюджета». В настоящее время нормами ст. 306.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) закреплено положение, согласно которому нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих пол-

ностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете; сводной бюджетной росписью; бюджетной росписью; бюджетной сметой; договором (соглашением); иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

Например, приказами Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении порядка составления, утверждения и ведения сводной бюджетной сметы Министерства обороны Российской Федерации, сводных бюджетных смет (бюджетных смет) учреждений, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации», «Об утверждении Классификации расходов по сводной бюджетной смете Министерства обороны Российской Федерации», утверждены порядок составления сводных смет, Классификация расходов по сводной бюджетной смете Минобороны России, представляющая собой группировку расходов подведомственных Минобороны России военных организаций, производимых из средств федерального бюджета на выполнение задач Минобороны России (включая выполнение задач, связанных с реализацией государственного оборонного заказа).

Классификация предназначена для закрепления расходов за довольствующими органами военного управления, организации и обеспечения сопоставимости показателей при осуществлении финансового планирования, учета производимых расходов, составления отчетности по бюджетной смете. Классификация включает перечень органов военного управления Вооруженных Сил, в ведение которых выделяются бюджетные ассигнования, перечень органов военного управления, являющихся довольствующими органами по закрепленным за ними статьям расходов бюджетной сметы и перечень статей и видов расходов.

Общее понятие «нецелевое использование бюджетных средств» связано с принципом адресности и целевого характера бюджетных средств, закрепленного в ст. 38 БК РФ, рассматривается в ст. 306.4 БК РФ, ст. 15.14 КоАП РФ, ст. 285.1 УК РФ. В соответствии со ст. 306.1 БК РФ бюджетным нару-

шением признается совершенное в нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и договоров (соглашений), на основании которых предоставляются средства из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, действие (бездействие) следующих субъектов ответственности: финансового органа; главного распорядителя (распорядителя), получателя бюджетных средств; главного администратора доходов бюджета; главного администратора источников финансирования дефицита бюджета. Нецелевое использование бюджетных средств (ст. 306.4 БК РФ), совершенное главным распорядителем (распорядителем) или получателем бюджетных средств, влечет передачу уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя (распорядителя) или получателя бюджетных средств. Нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в нецелевом использовании финансовыми органами (главными распорядителями (распорядителями) и получателями средств бюджета, которому предоставлены межбюджетные трансферты) межбюджетных субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, а также кредитов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации, влечет бесспорное взыскание суммы средств, полученных из другого бюджета, и платы за пользование ими либо приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций).

Судебная практика характеризуется множеством решений, свидетельствующих об имеющих место нарушениях при использовании средств бюджета бюджетополучателями, о нарушениях законодательства о размещении заказов должностными лицами<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 19 февраля 2009 г. по делу № А72-5213/2008; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 1 апреля 2015 г. по делу № А70-3663/2014; постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 26 июня 2013 г. по делу № А73-15598/2012 и др.

Правовой основой для организации прокурорского надзора в обозначенной сфере являются Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации (например, приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции», от 29 сентября 2011 г. № 320 «Об организации надзора за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе», указание Генерального прокурора Российской Федерации от 10 ноября 2009 г. № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов»).

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» полномочиями по надзору за исполнением законодательства на предприятиях и объектах оборонно-промышленного комплекса наделены специализированные прокуратуры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах.

Как следует из практики прокурорского надзора на данном направлении, в случае отсутствия на территории субъекта Российской Федерации специализированной прокуратуры такие полномочия возлагаются на прокуроров городов и районов при условии издания специального приказа или указания прокурором субъекта. Правом проведения проверок на объектах оборонно-промышленного комплекса обладают прокурорские работники, имеющие соответствующую форму допуска к работе с секретными сведениями.

Прокурорский надзор за соблюдением законности в указанной сфере включает в себя, как и по остальным направлениям, сущность, предмет и задачи.

Сущность и назначение прокурорского надзора состоит в обеспечении верховенства закона, охране прав и свобод граждан, общественных и государственных интересов.

Предмет надзора закреплен в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и включает в себя надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте. При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

Применительно к рассматриваемой сфере предметом надзора будут являться Конституция Российской Федерации, действующее законодательство Российской Федерации, правовые акты (договоры, контракты, аукционная документация), регламентирующие общественные отношения в сфере исполнения государственного оборонного заказа.

К основным нарушениям, выявляемым прокурором при проведении проверок на объектах оборонно-промышленного комплекса, относятся факты незаконного заключения контрактов с единственным поставщиком, «дробления» заказов, позволяющие избежать конкурсных процедур. Выявляются случаи изменения предмета контракта, сроков его исполнения и спецификации продукции, подписание дополнительных соглашений, существенно изменяющих условия контракта, оплаты невыполненных работ.

С учетом изложенного, мы полагаем, что средства федерального бюджета, выде-

ленные на выполнение государственных заданий для нужд оборонно-промышленного комплекса, должны расходоваться заказчиками и исполнителями оборонного заказа исключительно под контролем государства в соответствии с требованиями законодательства о государственных закупках.

Кроме того, защита прав и законных интересов субъектов финансово-правовых отношений осуществляется в административном и судебном порядке. Лицо, считающее, что его права и законные интересы нарушены ненормативным правовым актом или иным решением органа исполнительной власти либо действием или бездействием его должностных лиц, вправе защищать самостоятельно свои интересы. Порядок обжалования в данных случаях регулируется гл. 30 КоАП РФ, гл. 1 КАС РФ, гл. 24 и 25 ГПК РФ, разделом III АПК РФ (гл. 23, 24). В случае обжалования в административном порядке действия (бездействия) должностного лица органа исполнительной власти заявитель обращается к вышестоящему должностному лицу этого органа исполнительной власти. Срок рассмотрения жалобы составляет один месяц со дня ее поступления лицу, уполномоченному на рассмотрение жалобы. Указанный срок при необходимости может быть продлен руководителем органа, рассматривающего жалобу, но не более чем еще на один месяц. О продлении срока рассмотрения жалобы в письменной форме с указанием причин продления сообщается лицу, подавшему жалобу. Лицо, по мнению которого решением, действием (бездействием) органа исполнительной власти или его должностного лица нарушены его права, свободы или законные интересы, созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложены какие-либо обязанности, вправе обратиться с жалобой лично либо через представителя (законного представителя, адвоката или иного лица, осуществляющего юридическую помощь). Документы, подтверждающие полномочия представителя, или их заверенные копии прикладываются к жалобе.

Жалоба подается в письменной форме. В жалобе в обязательном порядке указывается:

— фамилия, имя, отчество физического лица, наименование юридического лица, которым подается жалоба, его место жительства или местонахождение;

— наименование органа или должность, фамилия, имя и отчество должностного лица (если они известны), решение, действие (бездействие) которого обжалуется;

— существо обжалуемого решения, действия (бездействия).

Дополнительно в жалобе желательно указать причины несогласия с обжалуемым решением, действием (бездействием), обстоятельства, на основании которых лицо считает, что нарушены ею права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложена какая-либо обязанность, требования лица (об отмене решения, о признании незаконным действия (бездействия), а также иные сведения, которые лицо считает необходимыми для рассмотрения жалобы. К жалобе могут быть приложены оригиналы либо надлежащим образом заверенные копии документов, подтверждающих изложенные в жалобе обстоятельства. В таком случае в жалобе приводится перечень прилагаемых к ней документов. Если документы, имеющие существенное значение для рассмотрения жалобы, отсутствуют, не приложены к жалобе и не представлены по дополнительному запросу органа исполнительной власти, решение принимается без учета доводов, в подтверждение которых документы не представлены. Жалоба подписывается подавшим ее лицом. В жалобе, поданной юридическим лицом, указывается должностное положение лица, которым она подписана. От имени юридического лица жалоба может быть подписана генеральным директором (директором) либо иным лицом, имеющим полномочия на подписание жалобы от имени юридического лица. Жалоба на постановление органа исполнительной власти подается в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается должностному лицу, вынесшему постановление по делу (который обязан в течение трех суток со дня поступления жалобы

направить ее со всеми материалами дела вышестоящему должностному лицу) или непосредственно вышестоящему должностному лицу, уполномоченному ее рассматривать<sup>1</sup>.

Лицо, считающее, что его права и законные интересы нарушены ненормативным правовым актом или иным решением органа исполнительной власти либо действием или бездействием его должностных лиц вправе защищать их в судебном порядке. В этом случае обжалование происходит в соответствии с правилами, установленными КАС РФ, ГПК РФ и АПК РФ.

Порядок и особенности обжалования решений или действий (бездействия) должностных лиц органа исполнительной власти при исполнении процедур в рамках предоставления государственных услуг (осуществления государственных функций) установлены соответствующими административными регламентами.

Судебный порядок может применяться и без предварительного обращения с жалобой в органы исполнительной власти, в любом случае, по желанию обращающегося за защитой лица.

Важной стороной защиты прав и финансовых отношений с государством является установление в законодательстве гарантий возмещения ущерба гражданам и юридическим лицам, причиненного незаконными действиями государственных органов и их должностных лиц.

Важная роль в обеспечении соблюдения прав субъектов финансовых правоотношений принадлежит прокуратуре Российской Федерации, которая призвана осуществлять надзор за исполнением законов министерствами, ведомствами и другими органами и должностными лицами. Рассмотренный порядок защиты финансовых прав и законных интересов исходит из необходимости соблюдения требований законодательства всеми участниками финансовых правоот-

<sup>1</sup> Более подробно о порядке обжалования действий (бездействия) органов военного управления и воинских должностных лиц см.: Корякин В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики : монография. М. : За права военнослужащих, 2007.

ношений, включая государство и его органы.

Таким образом, среди важнейших направлений деятельности органов прокуратуры в настоящее время является обеспечение исполнения законодательства в сфере размещения и исполнения государственного оборонного заказа в целях обеспечения целевого использования бюджетных средств, предотвращения коррупции, создания условий для добросовестной конкуренции путем модернизации нормативно-правового регулирования, совершенствования тактики и

методики прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

#### Библиография

Корякин, В. М. Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации: вопросы теории и практики : монография / В. М. Корякин. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2007. — 239 с.

Савицкий, В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / В. М. Савицкий. [Текст] — М. : Наука, 1975. — 383 с.

---

### Legality control by procuracy over the budgetary expenditures while executing the government defense order for the needs of the Armed Forces

© Mahanova R. M.,

lecturer of the Military University

© Olkhovska N. P.,

candidate of legal Sciences, associate Professor of the Military University

**Abstract:** the article covers the current status of the normative regulation over the government defense order and special purposed budget expenditures. It also covers legal activities of the procuracy within this area.

**Keywords:** government defense order, legality control by procuracy, non-purpose budget expenditure.

#### Bibliography

Koryakin, V. M. Work with citizens in the Armed Forces of the Russian Federation: issues of theory and practice : monograph / V. M. Koryakin. [Text] — M. : For the rights of military personnel, 2007. — 239 p

Savitsky, V. M. outline of the theory of prosecutorial supervision in criminal proceedings / V. M. Savitsky. [Text] — M. : Nauka, 1975. — 383 p

---

## Гражданско-правовые средства защиты прав субъектов военно-технического сотрудничества в условиях действия международных экономических санкций

© Павлов А. В.,

аспирант Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II

**Аннотация:** в статье рассматривается специфика применения гражданско-правовых средств и способов защиты субъектов международного военно-технического сотрудничества в условиях применения международных экономических санкций против России и ответных мер Российской Федерации.

**Ключевые слова:** военно-техническое сотрудничество; экономические санкции; ответные меры; защита прав и законных интересов субъектов военно-технического сотрудничества.

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

Характерной особенностью современной внешнеэкономической деятельности Российской Федерации, в том числе в области военно-технического сотрудничества с зарубежными государствами<sup>1</sup>, является то известное обстоятельство, что эта деятельность в последние годы осложнена применением международных экономических санкций как к нашей стране, так и к ряду зарубежных государств, с которыми у России сложились устойчивые традиционные связи в области поставок вооружения и военной техники. Следует при этом заметить, что в целом, несмотря на санкции, состояние военно-технического сотрудничества Российской Федерации с другими государствами оценивается государственным руководством довольно высоко. Так, на состоявшемся в начале декабря 2016 г. заседании Комиссии по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил: «Наша страна уверенно занимает второе место в мире по этому направлению, в пятерке лидеров мы опережаем Францию, Германию, Великобританию, при этом дей-

ствуем в традиционно жестких конкурентных условиях, а порой сталкиваемся даже с недобросовестным поведением некоторых партнеров». По итогам 2015 г. российская продукция военного назначения была поставлена в 58 стран, а в целом количество партнеров Российской Федерации в сфере военно-технического сотрудничества превысило 100 государств, из них 98 подписали соответствующие международные договоры. В 2016 г. объем экспортных поставок по линии военно-технического сотрудничества также остается высоким. «Портфель заказов находится на стабильно высоком уровне: свыше 50 миллиардов долларов», — констатировал Президент и указал на необходимость принятия исчерпывающих мер для обеспечения устойчивого спроса на российскую продукцию военного назначения<sup>2</sup>.

Военно-техническое сотрудничество России с иностранными государствами является, таким образом, важнейшим средством обеспечения наших национальных интересов, серьезным источником финансовых поступлений в федеральный бюджет от продажи вооружений и военной техники. Оно способствует упрочению позиций России на мировых рынках высокотехнологичного и наукоемкого продукта, к которому относится практически все современное вооружение. Однако на пути к достижению этих результатов возникает немало препятствий, одним из которых являются эконо-

<sup>1</sup> *Военно-техническое сотрудничество* — деятельность в области международных отношений, связанная с вывозом и ввозом, в том числе с поставкой или закупкой, продукции военного назначения, а также с разработкой и производством продукции военного назначения. (Ст. 1 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»).

<sup>2</sup> Латухина К. В мире — вторые // Российская газета. 2016. 13 дек.

мические санкции, применяемые рядом государств к отечественным организациям, включая предприятия оборонно-промышленного комплекса<sup>1</sup>. Так, в «санкционных» списках США и западных государств числится немало предприятий оборонно-промышленного комплекса (ОПК) России. В частности, ограничительные меры действуют в отношении таких известных во всем мире российских оборонных предприятий, как концерн ПВО «Алмаз Антей»; ОАО «Научно-исследовательский институт приборостроения имени В. В. Тихомирова», являющееся головным российским научно-исследовательским предприятием по разработке систем управления вооружением самолётов-истребителей и мобильных зенитных ракетных комплексов; Машиностроительный завод имени М. И. Калинина, специализирующийся на производстве пусковых установок и зенитных управляемых ракет; Мытищинский машиностроительный завод, выпускающий гусеничные шасси зенитных ракетных комплексов средней дальности «Бук М1-2», «Бук М2», «Тор-М1» и зенитного пушечно-ракетного комплекса малой дальности «Гунгуска М1»; Долгопрудненское научно-производственное предприятие, являющееся производителем вооружений для средств ПВО, которое разрабатывает и производит зенитные управляемые ракеты средней дальности ЗРК «Бук-М1», «Бук-М1-2», «Бук-2» и ЗРК типа «Штиль»; другие предприятия ОПК<sup>2</sup>.

В связи с изложенным приобретает особую актуальность вопрос об использовании гражданско-правовых средств защиты интересов субъектов военно-технического сотрудничества и Российской Федерации в условиях применения международных экономических санкций.

Анализ действующего законодательства, а также научных публикаций по рассматриваемой проблематике позволяет

<sup>1</sup> Более подробно о правовой природе международных санкций см.: Корякин В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография. М. : Юрлитинформ, 2015.

<sup>2</sup> Павлов А. В. Правовые средства защиты прав и законных интересов предприятий ОПК в условиях экономических санкций // Военное право. 2016. № 2.

прийти к выводу, что понятие «международные экономические санкции» следует отграничивать от понятия «санкции иностранных государств»<sup>3</sup>.

В первом случае, т.е. при употреблении термина «международные экономические санкции», речь идет о принудительных мерах экономического характера, применяемых по решению Совета Безопасности ООН в соответствии с Уставом данной международной организации. Именно в этом смысле употребляется данный термин в ст. 37 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», где сказано, что в соответствии с указами Президента Российской Федерации внешняя торговля товарами, услугами и интеллектуальной собственностью может быть ограничена мерами, принятие которых необходимо для участия Российской Федерации в международных санкциях в соответствии с Уставом ООН. Международные санкции вводятся Советом Безопасности ООН, правомочным принимать меры для поддержания или восстановления международного мира и безопасности в случае существования любой угрозы нарушения мира или совершения акта агрессии (ст. 39 Устава ООН). Согласно ст. 41 Устава ООН применение международных санкций (которые могут включать полное или частичное прекращение экономических отношений) фактически выступает в качестве обеспечения исполнения решений Совета Безопасности ООН и является обязательным для государств-членов ООН<sup>4</sup>.

В качестве примеров введения нашей страной во исполнение соответствующих решений Совета Безопасности ООН таких ограничений в сфере поставок вооружений,

<sup>3</sup> Шония А. О. Трансграничные межбанковские отношения в условиях введения санкций: правовой аспект // Банковское право. 2014. № 8.

<sup>4</sup> Устав Организации Объединенных Наций / Принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г., ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 августа 1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956.

военной техники, продукции военного и двойного назначения можно назвать:

1) Указ Президента Российской Федерации от 2 декабря 2013 г. № 871 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 2094 от 7 марта 2013 г.», которым с 7 марта 2013 г. введен запрет на поставки в Корейскую Народно-Демократическую Республику продукции, которая может способствовать осуществлению этой страной ядерной программы или реализации ее программы по баллистическим ракетам;

2) Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2014 г. № 626 «О мерах по выполнению резолюций Совета Безопасности ООН 2127 от 5 декабря 2013 г. и 2134 от 28 января 2014 г.», в соответствии с которым с 5 декабря 2013 г. запрещаются прямая или косвенная поставка, продажа или передача Центральноафриканской Республике вооружений и связанных с ними материальных средств всех типов, в том числе оружия и боеприпасов, боевых машин и военной техники, полувоенного снаряжения и запасных частей к ним, а также оказание услуг по обучению и предоставление технической, финансовой и иной помощи, включая предоставление вооруженного наемного персонала, связанных с военной деятельностью или с предоставлением, техническим обслуживанием или использованием любых вооружений и связанных с ними материальных средств независимо от страны их происхождения;

3) Указ Президента Российской Федерации от 11 марта 2016 г. № 109 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 2231 от 20 июля 2015 г.», которым введен запрет на поставку, продажу или передачу напрямую или опосредованно с территории Российской Федерации Исламской Республике Иран (Иран) продукции, которая может быть использована для создания ядерного и ракетного оружия. Этим же Указом установлено ограничение, согласно которому поставка Ирану любых боевых танков, боевых бронированных машин, артиллерийских систем большого калибра, боевых самолетов, боевых вертолетов, военных кораблей, ракет или ракетных

систем может осуществляться только с предварительного разрешения Совета Безопасности ООН.

Что касается понятия «санкции иностранных государств», то здесь идет речь об ограничительных мерах, вводимых решениями иностранных государств в отношении отдельных физических и юридических лиц или секторов экономики (например, в отношении оборонной промышленности) другого государства. Наиболее показательным примером таких односторонних действий ряда государств являются экономические санкции, введенные рядом государств против нашей страны в связи с событиями на Украине 2014—2016 гг. Как доказано в научной литературе, такие односторонние меры являются в большинстве случаев нелегитимными, что дает право стороне, против которой они введены, принимать ответные меры по защите своих интересов, включая предъявление требований о возмещении убытков, причиненных такими действиями<sup>1</sup>.

Следует отметить, что запрещение экспорта продукции военного назначения в страну, подвергнутую санкциям, применяемым по решению Совета Безопасности ООН в отношении одного из контрагентов по договору (контракту), делающее невозможным исполнение данного договора (контракта), является в большинстве случаев основанием для освобождения стороны от ответственности за неисполнение обязательств по договору. Этого же мнения придерживается Торгово-промышленная палата Российской Федерации, такая же позиция была озвучена Международным коммерческим арбитражным судом при Торгово-промышленной палате Российской Федерации в решении от 17 апреля 2003 г. № 73/2002.

Специалистами в области внешнеторговой деятельности отмечается, что Конвенция ООН о международной купле-продаже товаров, заключенная в г. Вене 11 апреля 1980 г., допускает освобождение стороны по договору, нарушившей его, от ответственности, в случае если неисполнение произошло вследствие обстоятельств вне ее контроля, а также по вине третьего лица, если

<sup>1</sup> Корякин В. М. Указ. соч. С. 124—175.

неисполнение такого третьего лица произошло вследствие обстоятельств вне его контроля (ст. 79). Это значит, что, если к отношениям применяется Венская конвенция, продавец не несет ответственности перед покупателем за неисполнение своих обязательств по поставке товара, если это вызвано невозможностью импорта товара продавцом или получения товара от третьего лица вследствие обстоятельств форс-мажора. Таким образом, в соответствующих случаях (спор из международного договора купли-продажи, содержащего соответствующую оговорку о форс-мажоре или подчиненный Венской конвенции или иному материальному праву с аналогичными нормами) введение санкций может расцениваться как обстоятельство непреодолимой силы<sup>1</sup>.

Соглашаясь в целом с данным утверждением, заметим, что дополнительной гарантией защиты прав российских поставщиков продукции военного назначения могло бы стать включение в договоры (контракты) специальной так называемой «санкционной» оговорки. Как отмечается в публикациях, с введением международных санкций в договорах все чаще стали появляться условия о том, что изменения в законодательном регулировании, в том числе введение санкций, является основанием для пересмотра условий или для расторжения договора<sup>2</sup>.

Нам уже приходилось писать о том, что в научных публикациях высказываются различные мнения о допустимости включения санкционной оговорки в гражданско-правовые договоры. Сторонники одной точки зрения считают, что стороны договора не вправе произвольно определять перечень форс-мажорных обстоятельств и что субъективная воля участников не может придавать характер форс-мажора обстоятельствам, которые должны иметь объективную природу. Другая точка зрения сводится к тому, что эффект непреодолимой силы мо-

жет придаваться любому обстоятельству, описанному сторонами в договоре в качестве форс-мажора<sup>3</sup>.

По нашему мнению, включение в гражданско-правовые договоры наряду с форс-мажорной оговоркой также санкционной оговорки является не только необходимым, но и вполне легитимным действием по защите сторон договора. В п. 3 ст. 401 ГК РФ содержится диспозитивное правило, в соответствии с которым ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств в сфере осуществления предпринимательской деятельности исключается обстоятельствами непреодолимой силы, если иные основания ответственности или освобождения от нее не предусмотрены законом или договором. Следовательно, данная норма предоставляет сторонам право предусмотреть дополнительные основания освобождения от ответственности, помимо непреодолимой силы.

В связи с изложенным, можно предложить следующий вариант типовой санкционной оговорки, рекомендуемой к включению в гражданско-правовые договоры (контракты) по поставке продукции военного назначения иностранным контрагентам: «обстоятельствами, наступление которых освобождает стороны от ответственности за нарушение обязательств по настоящему договору (контракту) и влечет его изменение или расторжение, являются принятие иностранными государствами и международными организациями ограничительных мер (санкций) в отношении Российской Федерации и российских юридических и физических лиц, а также принятие компетентными государственными органами Российской Федерации ответных мер и санкций в отношении иностранных государств и их юридических и физических лиц, если такие ограничительные меры непосредственно влияют на возможность стороны исполнить соответствующее обязательство по договору (контракту)».

<sup>1</sup> Пучков С. Юридические последствия ограничений для торговых и внутренних контрактов // Ваш партнер-консультант. 2015. № 15.

<sup>2</sup> Голова И. Позвольте оговориться. Международные контракты «обрастают» деталями // Российская газета. 2015. 27 мая.

<sup>3</sup> Корякин В. М., Павлов А. В. Санкции и ответные меры как обстоятельство непреодолимой силы в гражданско-правовых отношениях с участием военных организаций // Военное право. 2015. № 4.

Наряду с использованием санкционной оговорки важным способом защиты прав субъектов военно-технического сотрудничества является использование возможностей международного правосудия. О важности данного вопроса свидетельствует тот факт, что 23 апреля 2015 г. на международной конференции «Международные контракты в условиях санкций» СС Russia (Российский национальный комитет Международной торговой палаты — Всемирной организации бизнеса), при сотрудничестве с юридической фирмой Debevoise & Plimpton, предложил обобщить современный опыт рассмотрения споров Международным арбитражным судом ICC в сфере международных контрактов в условиях санкций. Как указывается специалистами в области международного права Международный арбитражный суд ICC является сегодня одним из самых уважаемых и эффективных институтов для разрешения международных коммерческих споров. Возможности этого судебного органа существенно повысились, а процедуры рассмотрения споров упростились после вступления в силу в 2012 г. его нового Регламента<sup>1</sup>.

Имеются и иные судебные органы, в которые вправе обратиться субъекты военно-технического сотрудничества в случае причинения им убытков вследствие применения односторонних экономических санкций. Так, В. М. Корякин, проанализировав возможности международных судебных органов по рассмотрению споров, связанных с международными экономическими санкциями, пришел к выводу, что наряду с упомянутым выше Международным арбитражным судом ICC наиболее подходящими для этой роли является Арбитражный институт Торговой палаты Стокгольма, известный как Международный арбитражный суд Стокгольма или Стокгольмский арбитраж — коммерческий арбитражный суд, 70-х годов прошлого столетия рассматривающий международные споры гражданско-правового

характера (при наличии соответствующего арбитражного соглашения сторон, из чего следует обязательность исполнения решений данного суда), а также Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате Российской Федерации. Данный судебный орган является самостоятельным постоянно действующим арбитражным учреждением (третейским судом), осуществляющим свою деятельность в соответствии с Законом Российской Федерации от 7 июля 1993 г. № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже»<sup>2</sup>.

При этом предметом судебных разбирательств в указанных органах должны быть не сами по себе решения соответствующих государственных органов о введении режима санкций, а факты неисполнения (со ссылкой на введенные санкции) обязательств иностранными партнерами по контрактам и договорам, заключенным российскими поставщиками продукции военного назначения с иностранными компаниями.

Важно отметить, что иногда сама угроза обращения в международный судебный орган заставляет контрагентов по договору (контракту) во избежание более серьезных негативных последствий добровольно возместить причиненные убытки. Наглядным примером может послужить ситуация с исполнением контракта о поставке Российской Федерации из Франции двух кораблей-доков, или, как их еще называют, вертолетоносцев класса Mistral.

Контракт на поставку российскому ВМФ указанных кораблей-доков стоил 1,12 млрд. евро. Россия заплатила за них аванс в 875 млн. евро. Еще 50 млн. евро потратила на строительство двух кормовых отсеков на собственных верфях в Санкт-Петербурге, определенную сумму — на их транспортировку во Францию. Кроме того, определенных затрат потребовало создание инфраструктуры для обслуживания данных кораблей в российских портах. Суммарно все

<sup>1</sup> Фоков А. П. Международный арбитражный суд ICC: международные контракты в условиях санкций // Международное публичное и частное право. 2015. № 4; Фоков А. П. Международный суд ICC: новый Регламент // Российский судья. 2012. № 1.

<sup>2</sup> Корякин В. М. Вопросы юрисдикции международных судебных органов по делам об оспаривании санкций, применяемых в отношении России // Вестник Юридического института МИИТ. 2015. № 1.

это обошлось российской стороне около 950 млн. евро<sup>1</sup>.

Однако в 2014 г. под давлением США и других союзников по НАТО Президент Франции Франсуа Олланд заявил об отказе в передаче готовых кораблей России под надуманным предлогом, будто бы они могут быть использованы в «агрессии против Украины». В 2015 г. в результате долгих переговоров и благодаря твердой, принципиальной позиции российской стороны, Франция во избежание серьезных репутационных потерь выплатила нашей стране всю сумму издержек, понесенных Россией по данному контракту, — 950 млн. евро. Если учесть, что в июне 2011 г., когда подписывались контракты на поставку двух кораблей-доков России, евро стоил примерно 40 — 41 руб., то в моменту выплаты долга колебания его цены проходили в пределах 70 руб. Россия, таким образом, от неисполнения Францией контракта не только не пострадала, но с финансовой точки зрения даже оказалось в выигрыше. В данном случае нашел полное подтверждение прогноз, высказанный Президентом Российской Федерации В. В. Путиным на Петербургском международном экономическом форуме 23 мая 2014 г.: «Разве не очевидно и то, что экономические санкции как инструмент политического давления в современном взаимозависимом мире имеют эффект бумеранга и в конечном счете отражаются на бизнесе и экономиках стран, которые их иницируют?»<sup>2</sup>

Таким образом, Экономические санкции против России, инициированные рядом западных государств, неизбежно оказывают влияние на рынок поставки продукции военного назначения и на поведение основных игроков данного рынка. В условиях санкционного режима международные контракты российских компаний и организаций оборонно-промышленного назначения неизбежно сталкиваются с рядом ограничений, что заставляет российских субъектов военно-технического назначения с одной сторо-

ны, обратить внимание на вопрос надлежащего исполнения обязанностей в рамках действующих договоров с контрагентами, а с другой стороны — активно использовать все предусмотренные внутренним законодательством и международным правом гражданско-правовые средства и способы защиты своих прав и законных интересов.

### Библиография

1. Голова, И. Позвольте оговориться. Международные контракты «обрастают» деталями [Текст] / И. Голова // Российская газета. — 2015. — 27 мая.
2. Корякин, В. М. Вопросы юрисдикции международных судебных органов по делам об оспаривании санкций, применяемых в отношении России [Электронный ресурс] / В. М. Корякин // Вестник Юридического института МИИТ. — 2015. — № 1.
3. Корякин, В. М. Невоенные санкции против России: правовой аспект : монография / В.М. Корякин. [Текст] — М. : Юрлитинформ, 2015.
4. Корякин, В. М. Санкции и ответные меры как обстоятельство непреодолимой силы в гражданско-правовых отношениях с участием военных организаций [Электронный ресурс] / В. М. Корякин, А. В. Павлов // Военное право. — 2015. — № 4.
5. Латухина, К. В мире — вторые [Текст] / К. Латухина // Российская газета, 2016, 13 декабря.
6. Литовкин, В. Олланд бросает слова на ветер [Текст] / В. Литовкин // Независимое военное обозрение, 2015, 23 октября.
7. Павлов, А. В. Правовые средства защиты прав и законных интересов предприятий ОПК в условиях экономических санкций [Электронный ресурс] / А. В. Павлов // Военное право. — 2016. — № 2.
8. Пучков, С. Юридические последствия ограничений для торговых и внутренних контрактов [Текст] / С. Пучков // Ваш партнер-консультант. — 2015. — № 15.
9. Фоков, А. П. Международный арбитражный суд ИСС: международные контракты в условиях санкций [Текст] / А. П. Фоков // Международное публичное и частное право. — 2015. — № 4.
10. Фоков, А. П. Международный суд ИСС: новый Регламент [Текст] / А. П. Фоков // Российский судья. — 2012. — № 1.
11. Шония, А. О. Трансграничные межбанковские отношения в условиях введения санкций: правовой аспект [Текст] / А. О. Шония // Банковское право. — 2014. — № 4.

<sup>1</sup> Литовкин В. Олланд бросает слова на ветер // Независимое военное обозрение. — 2015. — 23 окт.

<sup>2</sup> Петербургский международный экономический форум [Электронный ресурс] / URL: <http://kremlin.ru/transcripts/21080/work>.

## Civil-legal means of protection of the rights of subjects of military-technical cooperation under the international economic sanctions

© Pavlov A. V.,

post-graduate student Moscow state University of railway engineering Emperor Nicholas II

**Abstract:** the article deals with the peculiarities of application of civil-law methods of protection of the subjects of international military-technical cooperation in the application of international economic sanctions against Russia and retaliatory measures of the Russian Federation.

**Keywords:** military-technical cooperation; economic sanctions; response; protection of the rights and legitimate interests of subjects of military-technical cooperation.

### Bibliography

1. Golova, I. Permit me to mention. International contracts «grows» parts [Text] / I. Head // Rossiyskaya Gazeta. — 2015. — may 27.
  2. Koryakin, V. M. The questions of the jurisdiction of international judicial bodies in cases of appeal of sanctions applied against Russia [Electronic resource] / V. M. Koryakin // Bulletin of the Legal Institute of engineering. — 2015. — № 1.
  3. Koryakin, V. M. Non-military sanctions against Russia: the legal aspect : monograph / V. M. Koryakin. [Text] — M. : Yurlitinform, 2015.
  4. Koryakin, V. M. Sanctions and counter-measures as a circumstance of force majeure in civil law relations with the participation of military organizations [Electronic resource] / V. M. Koryakin, A. V. Pavlov // Military law. — 2015. — № 4.
  5. Latukhina, K. In the world [Text] / K. Latukhina // the Russian newspaper, 2016, December 13.
  6. Litovkin, V. Hollande throws words to the wind [Text] / V. Litovkin // Independent military review. — 2015. — 23 Oct.
  7. Pavlov, A. V. Legal means of protection of rights and legitimate interests of defense enterprises in the conditions of economic sanctions [Electronic resource] / A. V. Pavlov // Military law. — 2016. — № 2.
  8. Puchkov, S. Legal effects of restrictions on trade and domestic contracts [Text] / S. Puchkov // Your partner. — 2015. — № 15.
  9. Fokov, A. P. The international court of arbitration ICC: international contracts in terms of sanctions [Text] / A. P. Fokov // International public and private law. — 2015. — № 4.
  10. Fokov, A. P. The international court of justice ICC: a new Regulation [Text] / A. P. Fokov // Russian judge. — 2012. — № 1.
  11. Shonia, A. O. Cross-border interbank relations in the conditions of sanctions: legal aspect [Text] / A. O. Shonia // Banking law. — 2014. — № 4.
-

## Правовое обучение, правовое воспитание военнослужащих

### Социокультурные ориентиры в правовом воспитании военнослужащих

© **Иванеев С. В.**,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Университета «СИНЕРГИЯ» (г. Москва), президент некоммерческой организации «Ассоциация граждан XXI века за развитие светскости и гуманизма»

**Аннотация:** статья посвящена социокультурным ориентирам в правовом воспитании военнослужащих. Рассматривая их особенности, автор связывает их потенциал с воспитанием личностного освоения социальности как сущности человека. В этой связи автором раскрываются особенности социализации и ее взаимодействия с образованием и правовым воспитанием военнослужащих.

**Ключевые слова:** социокультурные ориентиры, правовое обучение, правовое воспитание, культ, свобода совести, светскость, религия.

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

*«Законы, которые делают главным критерием не действия как таковые, а образ мыслей действующего лица, — это не что иное, как позитивные санкции беззакония».*

К. Маркс

Современная военная организация государства остро нуждается в модернизации и инновационных прорывах. Это означает постоянные поиски ресурсов и исследование механизмов, способных обеспечить эти востребованные трансформации. Для современной постиндустриальной организации нашего общества и его информационной основы одним из важнейших ресурсов становится знание, освоение новых технологий и человеческого капитала, раскрытие социокультурных и ценностных измерений человека. Но в целом, суть проблемы в ее философском осмыслении состоит в том, чтобы рационализировать и моделировать тот инновационный потенциал, который заключен в светской военной организации государства, и включить его в эффективные условия развития страны.

Именно поэтому в условиях реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации так необходимо осуществление правового обучения и формирования правовой культуры у военнослужащих всех национальностей и мировоззренческих ориента-

ций с воспитанием личностного освоения социальности как сущности человека в целях предупреждения проявлений экстремизма и терроризма в России.

За последние годы появились на эту тему множество статей, проведены сотни конференций и круглых столов на тему секуляризма и религиозной свободы, обеспечения баланса интересов, прав и обязанностей верующих военнослужащих и неверующих, соблюдения прав религиозных меньшинств и т.д., в связи с чем нет особого смысла заново поднимать эти вопросы на страницах издания «Военное право».

Некоторые подобные публикации маститых авторов, полны, к сожалению, беспардонного расцвечивания религии самыми привлекательными красками. Примером является подготовка конфессионально ориентированными преподавателями в Военном университете курсантов-юристов, которых учат тому, что «наивысшим идеалом правовой работы является Православие, которое, в сущности, должно являться ядром, движущей силой, фундаментом подлинной пра-

вовой работы ее неизменным критерием оценки, неиссякаемым источником совершенствования»<sup>1</sup>.

Сегодняшние антиконституционные тенденции законодательства противоречат конституционно-правовым основам светского государства, т.к. принцип отделения религиозных объединений от государства для военной службы как разновидности государственной службы означает, что религиозные объединения не участвуют в организации и осуществлении военной службы, не оказывают какого-либо влияния на деятельность военнослужащих.

Как известно, одной из важнейших задач, решаемых военным правом, является формирование позитивного правосознания военнослужащих, которое представляет собой систему знаний, эмоционально-чувственных и волевых состояний, а также ценностных ориентаций, выражающую отношение военнослужащих к действующему праву, законодательно закрепленным требованиям и предписаниям их служебно-боевой и общегражданской деятельности<sup>2</sup>.

Основными задачами правового обучения являются:

— повышение уровня правовой культуры и правового воспитания военнослужащих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил;

— изучение законодательства Российской Федерации, норм международного гуманитарного права, обязательных для Российской Федерации, необходимых для осуществления служебной деятельности, реализации прав и свобод военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил и исполнения ими своих обязанностей.

Главной задачей правового воспитания является достижение того, чтобы военнослужащие знали, всегда и везде строго и точно соблюдали Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, военную

присягу, уставы, требования других нормативных правовых актов и активно участвовали в их реализации.

Работа по осуществлению правового воспитания военнослужащих строится на принципах: гуманизации; научной обоснованности; индивидуального подхода; воспитания в коллективе и через коллектив; воспитания в процессе воинской деятельности; комплексности в воспитании; целеустремленности и конкретности; гибкости и динамизма в содержании, формах и методах; систематичности и непрерывности<sup>3</sup>.

Очевидно и то, что в органах военного управления специализированное конституционно-правовое просвещение военнослужащих с использованием достижений научного знания и воспитания общепринятому светскому, разумному поведению намного важнее, чем целенаправленное навязывание некоей избранной конфессиональной ориентации — православия.

Более того, в условиях растущей неопределенности социальных процессов, значительной рискогенности современного общества, эффективным ответом на этот вызов является социальное проектирование — формирование целевых показателей каких-либо программ вместе с цепочкой взаимосвязанных действий (технологий), которые гарантированно обеспечивают достижение заданных результатов. В этом аспекте социальное проектирование является особым направлением социального управления — формированием выделенных источников ресурсов, которые могут воздействовать на общественную среду как условие достижения обществом или его подсистемой положенных результатов.

Убежден, что в объективной полемике с оппонентами позиции, которой я придерживаюсь в этом вопросе, я одержал бы победу не потому, что оказался бы лучшим спорщиком, а лишь потому, что заведомо не правы критикуемые мною пропагандисты

<sup>1</sup> См., например: Овчаров О. А. Правовая работа в России и ее Вооруженных Силах (историко-правовое исследование) : монография. М. : ВУ, 2006.

<sup>2</sup> Мороз Р. В. О правовом инфантилизме и правовом нигилизме военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2004. № 4.

<sup>3</sup> Корякин В. М. Введение в теорию военного права : монография // Российский военно-правовой сборник № 9: Военное право в XXI веке. М. : За права военнослужащих, 2007.

религиозно-клерикальной идеологии в армии и на флоте.

Православная религиозная пропаганда, которую берут на вооружение клерикальные помощники по работе с верующими военнослужащими в Вооруженных Силах, зачастую содержит в себе дух черносотенства, противоречит задачам, поставленным Президентом Российской Федерации на заседании Коллегии Министерства обороны Российской Федерации 20 марта 2012 г.

Руководство Минобороны России надеется, что с приходом в воинский коллектив помощников командира по работе с верующими военнослужащими будет организовано духовное просвещение, активизировано патриотическое и нравственное воспитание военнослужащих и социальная работа. Ожидается, что в результате должно существенно меняться к лучшему морально-психологическое состояние личного состава, оздоравливаться нравственный климат в воинских коллективах, что в конечном итоге приведет к укреплению воинской дисциплины, уменьшению числа суицидальных проявлений, неуставных взаимоотношений и иных правонарушений.

Возьмем в качестве примера используемой в войсках помощниками командира по работе с верующими военнослужащими литературы, отнюдь не прививающей «любовь к ближнему», рекомендованные к публикации Издательским Советом РПЦ ИС 11-116-1697 «Вопросы священнику Даниилу Сысоеву» (М. : Благотворительный фонд «Миссионерский центр имени иерея Даниила Сысоева», 2013).

Необходимо заметить, что трагически погибший Д. Сысоев являлся священнослужителем Русской православной церкви, настоятелем московского храма святого апостола Фомы на Кантемировской, основателем Школы Православного Миссионера, радикально настроенной в плане нетерпимости в отношении других религий и мировоззрений.

На стр. 78 указанного издания миссионер прямо закладывает в сознание православных христиан тот тезис, что «человек, который не верит в Спасителя, он уже не хороший человек».

Нет смысла цитировать откровенно уничижительные высказывания священника в отношении мусульман, иудеев, христиан-протестантов или коммунистов, а также отрицание им научной картины мира. Подобного рода тексты встречаются в каждой религиозной структуре, т.к. любое религиозное сообщество, как результат антагонистических социальных условий, в своей практике имеет (и сохраняет) недружелюбное, а то и откровенно негативное отношение к другим религиям. Получая гипертрофированные формы, такое отношение (вероненавистничество) может экстраполироваться на целые сообщества, находящиеся вне данного религиозного сообщества.

Необходимо уточнить, что принципиальное различие между религиозной и светской культурами коренится в объективных свойствах консервативного и нового, постоянно эволюционирующего общества, где, как свидетельствует о том история нашей цивилизации, значимость «посюстороннего», определяющего все сферы жизни человечества, неуклонно усиливается.

Поэтому, если религия имеет дело с трансцендентным миром, акцентируя ценности, символы и отношения, выведенные за пределы «мира земного» и подразумевает контекст «абсолютной вечности», а не пространственно-временной объективности, то светское общество с его мировоззрением и культурой выступает как основа активного познания и освоения действительности земных реалий. Если в религиозной культуре базовой основой является представление о сакральном, священном, то в действительности светского мира это представление свое значение теряет.

Зададимся резонным вопросом: почему и зачем мы так много акцентируем внимание на роли религии в армии и на флоте и какое отношение она имеет к правовому воспитанию военнослужащих?

Дело в том, что внутренний мир каждого субъекта права имеет собственную историю развития и потому никогда не может быть тождественен другому подобному миру. Его называют духовным миром даже по отношению к человеку, представляющемуся бездуховным. Поэтому состояние правовой

воспитанности, достигнутое любым субъектом, — только момент этого процесса, а деятельность по правовому воспитанию — необходимая, важнейшая сторона этого процесса.

Как справедливо указывала Е. В. Татаринцева, «...организованная деятельность по правовому воспитанию должна быть такой, чтобы нейтрализовать, вытеснить, победить все темное и консервативное. Для этого негативные явления, уже существующие и вновь возникающие во всем грандиозном процессе воспитания, нужно знать, в том числе и те, которые вплетаются в целенаправленную правовоспитательную деятельность. Значит, их необходимо исследовать во всех проявлениях — именно как воспитательное воздействие со знаком “минус”»<sup>1</sup>.

«Темным и консервативным» фактором при осуществлении правового обучения и формирования правовой культуры у военнослужащих является то, что истоки светского образования при этом ими усматриваются не в развитии современного общества — его науки, культуры, необходимости адаптации к нему людей, способных профессионально решать различные проблемы, а в традициях религиозной культуры, причем все это — якобы «установленный научный факт».

История религии, практика ее организации в обществе показывает, что она всегда внутренне отделена от светского начала. Истинно верующие живут в монастырях, они отделены от реальной жизни: внутренне, отрицая ее ценности, за счет ценностей религиозных; территориально, так как пространство обитания верующих всегда закрыто для «праздно любопытных». Религиозное мировоззрение, в котором обязательны такие установки, как приоритет веры и чуда над фактами или доказательствами, приоритет трансцендентного над «земным», не может принять научную картину мира, в которой бытие Бога ставится под сомнение, несмотря на существование самых разных

тайн мироздания. Истинно верующий человек сомневается в светских ценностях бытия и их приемлемости для своей собственной жизни. Современный российский (и не только российский) социум продуцирует специфическую религиозную картину мира потому, что здесь объективная логика вещей сплошь и рядом подменяется субъективными представлениями о должном и необходимом. Возникает мир видимости, который все более активно замещает мир действительного. Люди утрачивают почву под ногами, поэтому актуализируется вера в высшую справедливость, которая может быть гарантирована высшим существом.

Мы, правоведа, должны всегда помнить, что «объективную логику истории подчинить субъективистскому произволу нельзя, что современное и прогрессивное научное мировоззрение российских воинов специфически обобщает критерии оценки любой конкретной деятельности, указывая на необходимость соотносить ее цели и содержание с объективными законами развития природы и общества. Деятельность, сознательно направленная против требований этих законов, реакционна и, в конечном счете, бессмысленна. Деятельность, сознательно направленная на реализацию требований этих законов, прогрессивна, и в итоге только она имеет смысл»<sup>2</sup>.

Таким образом, если целью образования является формирование личности, адекватной требованиям общественного бытия и развития, то ее достижениям необходима не только разработка программ специализированного предметного обучения, ориентированных на современность, но и выявление тех механизмов социокультурного образования и воспитания, которые позволят преодолеть современный индивидуализм военнослужащих, сформировать социально ответственную позицию у сегодняшних призывников. Для развития современного российского общества система образования и правового воспитания должна моделировать и осваивать саму субъектно-объектную

<sup>1</sup> Татаринцева Е. В., Правовое воспитание (методология и методика) : метод. пособие. М. : Высшая школа, 1990.

<sup>2</sup> Нечаев В. В. Научное мировоззрение воинов как фактор укрепления боевого потенциала Советских Вооруженных Сил. М. : ВПА. 1990.

связь, которая всегда лежит в основе функционирования любого общества.

А так как присвоение и изменение объективированной среды субъектами всегда происходит через деятельность и общение, то система образования, правового обучения и формирования правовой культуры у военнослужащих должна найти способы личностной «интериоризации» самой этой социальной связи — научить военнослужащего социально востребованному опыту существования в реальном мире, такому, в котором человек осознает свою личность в контексте освоения им социальности и культуры.

Лишь на такой основе правовое воспитание военнослужащих может быть средством направленного осуществления социализации личности, поколений, социальных субъектов.

Высказанные здесь идеи — лишь общая схема проектирования светского правового воспитания и формирования правовой культуры в военной организации государства

как средство усиления его связи с обществом. Но актуальность и востребованность дальнейших исследований в этом направлении является вполне очевидными.

#### Библиография

1. Корякин, В. М. Введение в теорию военного права : монография [Текст] / В. М. Корякин // Российский военно-правовой сборник № 9 «Военное право в XXI веке». — М. : За права военнослужащих, 2007.
2. Мороз, Р. В. О правовом инфантилизме и правовом нигилизме военнослужащих [Текст] / Р. В. Мороз // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2004. — № 4.
3. Нечаев, В. В. Научное мировоззрение воинов как фактор укрепления боевого потенциала Советских Вооруженных Сил : монография / В. В. Нечаев [Текст] — М. : ВПА, 1990. — 160 с.
4. Овчаров, О. А. Правовая работа в России и ее Вооруженных Силах (историко-правовое исследование) : монография / О. А. Овчаров. [Текст] — М. : ВУ, 2006. — 363 с.
5. Татаринцева, Е. В. Правовое воспитание (методология и методика) : метод. пособие. [Текст] — М. : Высшая школа, 1990. — 175 с.

## Socio-cultural guidelines in legal the education of soldiers

© **Ivaneev S. V.**

candidate of legal Sciences, associate Professor of constitutional and international law at the University «SYNERGY» (Moscow), President of the nonprofit organization «Association of citizens of the XXI century for the development of secularism and humanism»

**Abstract:** the article is devoted to social and cultural landmarks in the right-tion of the education of soldiers. Considering their peculiarities, the author of the con-shows their potential with education and personal development of sociality of human nature. In this regard, the author reveals peculiarities of socialization and its interaction with education and legal education of the military contingent troops.

**Keywords:** socio-cultural guidelines, legal training, legal education, worship, freedom of conscience, secularism, religion.

#### Bibliography

1. Koryakin, V. M. introduction to the theory of military law : monograph [Text] / V. M. Koryakin // the Russian military-legal digest № 9 «Military law in the twenty-first century». — М. : For the rights of military personnel, 2007.
2. Moroz, R. V. On the legal infantilism and legal nihilism soldiers [Text] / R. V. Moroz // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2004. — № 4.
3. Nechaev, V. V. Scientific worldview warriors as a factor strengthening the combat potential of the Soviet Armed Forces : a monograph / V. V. Nechaev [Text] — М. : VPA, 1990. — 160 p.
4. Ovcharov, A. O. Legal work in Russia and its Armed Forces (istoriko-legal research) : monograph / O. A. Ovcharov. [Text] — М. : WU, 2006. — 363 p.
5. Tatarintseva, E. V. Legal education (methodology and methods) : method. in the expedient. [Text] — М. : Higher school, 1990. — 175 p

## Военно-юридическое образование в контексте реформирования российской высшей школы второй половины XIX века

© Аргамонова С. Н.,

кандидат юридических наук, преподаватель Военного университета

**Аннотация:** в статье предпринята попытка осмысления отечественных традиций высшей военно-юридической школы по подготовке кадров системы военного правосудия, заложенных в период проведения военно-судебной и образовательной реформ второй половине XIX в.

**Ключевые слова:** судебная реформа 1864 г., военно-юридическое образование, Военно-юридическая академия.

**Рецензент** — А. И. Землин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

В последнее десятилетие в Российской Федерации наблюдается активное формирование нового образовательного пространства. Всё более значимой становится социальная функция науки и образования, особенно в период кризисного развития государства и общества, сопровождающегося напряженной международной ситуацией. В условиях происходящих сегодня активных изменений особенно возрастает необходимость совершенствования юридического образования, являющегося необходимым фактором установления в стране режима законности и правопорядка, в том числе и в её Вооруженных Силах. Одним из способов этого совершенствования наряду с использованием зарубежного опыта является и обращение к национальным традициям, в том числе в области организации юридического образования и науки. В этой связи представляется, что эффективность этих преобразований во многом зависит и от степени осмысления, актуализации и творческого развития уникального отечественного опыта, связанного с созданием во второй половине XIX в. высшей военно-юридической школы.

При реализации судебной реформы 1864 г. большое внимание уделялось решению кадрового вопроса, поскольку принципы работы старой и новой судебных систем настолько различались между собой, что старый кадровый состав принципиально не годился для работы в новых судах. До реформы от чиновников судебного ведомства

не требовалось юридического образования, часто на судейских должностях оказывались необразованные и беспринципные люди<sup>1</sup>.

Принятие Судебных уставов 1864 г. серьезно изменило правила подбора кадров и замещения должностей судебного ведомства, что должно было обеспечить формирование кадрового состава юстиции из настоящих профессионалов. Устанавливалось, что председателями и членами судебных органов, в том числе прокурорами, судебными следователями и секретарями, могли назначаться исключительно лица, не запятнавшие себя судимостью или банкротством, имеющие высшее юридическое образование и имеющие солидный опыт в этой сфере (ст. 202 Учреждения судебных установлений). Особое внимание было уделено повышению размеров денежного содержания, которое возросло в несколько раз, с тем, чтобы «судебные чины по прослужении известного времени и по приобретении полезных для отправления правосудия навыков и опытности не искали улучшения своего положения в переходе в другие ведомства»<sup>2</sup>.

На возросшие потребности в высокообразованных юристах правительство Александра II откликнулось реформированием российской высшей школы. Свои главные усилия Министерство народного просвещения

<sup>1</sup> Дмитриев М. А. Главы из моей жизни. М., 1998.

<sup>2</sup> Соображения государственной канцелярии о преобразовании судебной части в России. СПб., 1862. С. 71.

ния направило на развитие университетского образования. В начале второй половины XIX в. образовательная реформа, осуществляемая под непосредственным контролем императора, ознаменовалась учреждением ряда новых университетов: Новороссийского (1865), Варшавского (1859), в составе которых были открыты юридические факультеты, а также принятием нового Общего Устава императорских российских университетов 1863 г., либерализм которого заметно сказался на уровне и содержании подготовки кадров для обновляемой юстиции.

Согласно Уставу 1863 г. университеты подчинялись министру народного просвещения и вверялись попечителям соответствующих учебных округов. В число студентов университетов на платной основе (50 руб. в год) принимались молодые люди, достигшие 17-летнего возраста, если курс изученных ими наук был не ниже гимназического. В студенты могли приниматься выпускники высших и средних учебных заведений, кроме того занятия могли посещать вольные слушатели. Вступительные экзамены проводились по усмотрению советов вузов. Непосредственное руководство университетом осуществлял ректор, который избирался советом вуза из состава профессоров сроком на четыре года и утверждался в этом звании Императором. Управляли университетом: совет, правление, проректор или инспектор (проректор избирался, а инспектор назначался)<sup>1</sup>.

Благодаря Уставу 1863 г. университеты вновь обрели автономию (например, была восстановлена выборность профессорского состава). На юридических факультетах заметно расширился круг преподаваемых дисциплин историко-философского и государственно-правового цикла, а профессора-юристы либерального толка получили возможность заметно повысить научно-теоретический уровень преподавания и пропагандировать идеи народного представительства, конституционализма, публичных

свобод граждан и т.п.<sup>2</sup> После утверждения в 1963 г. штатов университетов у профессорско-преподавательского состава появились убедительные стимулы для повышения своей научно-педагогической квалификации: годовые оклады практически удваивались, при этом ординарный профессор стал получать денег в три раза больше, чем лектор без ученой степени. Так, общая штатная численность профессоров и преподавателей пяти российских университетов увеличилась на 67%<sup>3</sup>. Принятые меры не только способствовали решению проблемы нехватки специалистов-правоведов, но и во многом изменили содержание образовательного процесса, что не могло не сказаться на уровне подготовки и правовой культуры кадрового состава преобразованной судебной системы.

Ситуация заметно ухудшилась после гибели Александра II, когда 23 августа 1884 г. его преемник Александр III подписал указ о введении в действие нового Общего устава императорских российских университетов. Считая университетское устройство «опытом конституционного режима в государстве самодержавном»<sup>4</sup>, авторы университетского устава отменили автономию профессорской коллегии, поставили университетскую жизнь под контроль попечителей, которым подчинялись инспектора и педеля (курсовые надзиратели). Исключительные полномочия этих должностных лиц в отношении нарушения дисциплины (включая отправление в карцер) и система обязательного посещения лекций ставила студентов в униженное положение<sup>5</sup>. Были внесены изменения в круг предметов юридического образования, упразднены кафедры истории важнейших иностранных законодательств (древних и новых), а также истории славянских законодательств. Призна-

<sup>2</sup> См. подробнее: Скрипилев Е. А. О юридическом образовании в дореволюционной России (XVIII — начало XX вв.) // Государство и право. 2000. № 9.

<sup>3</sup> См. подробнее: Змеев В. А. Развитие российской высшей школы (XVIII — начало XIX вв.) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

<sup>4</sup> Цит. по: Скрипилев Е. А. Указ. соч. С. 82.

<sup>5</sup> Щетинин Б. А. Первые шаги // Московский университет в воспоминаниях современников (1755—1917). М., 1987. С. 533—534.

<sup>1</sup> См. подробнее: Эймонтовой Р. Г. Русские университеты на путях реформы: шестидесятые годы XIX века. М. : 1993. С. 183—195.

валось неуместным знакомить студентов с конституциями европейских государств. В различных инструкциях и правилах, изданных Министерством народного просвещения в разъяснение Устава 1884 г., содержались выпады против «разных доктрин и теорий, претендующих на всеобщее значение и именующих себя философскими», в связи с чем из учебных программ были исключены дисциплины теоретико-правового и философского цикла<sup>1</sup>.

Все эти новшества отнюдь не способствовали повышению уровня юридического образования, сужали мировоззрение, приводили к дефектам профессионального правосознания и способствовали брожению среди студентов, активно пополняющих ряды революционного движения. Как показывает анализ исследований, посвященный проблеме реализации судебной реформы, полностью проблемы, связанные с кадровым обеспечением общегражданских органов правосудия, находившиеся в компетенции министерства юстиции, разрешить не удалось.

Так, например, укомплектованность штатов судов лицами с высшим образованием не достигла должного уровня. Несмотря на то, что общий образовательный уровень судебных деятелей значительно повысился, достаточно часто среди них встречались лица со средним образованием, а порой и без специального образования, что компенсировалось соблюдением высокого ценза опытности<sup>2</sup>. Невозможность соблюсти основные требования закона при комплектовании судебных учреждений кадрами часто становилась причиной допущения профессиональных ошибок. Нехватка лиц с юридическим образованием обуславливала недостаточность квалифицированной юридической помощи в провинции, где в отличие от крупных городов крайне мало было подготовленных адвокатов, и обывателям приходилось обращаться за помощью к необразованным ходатаям. Кроме того, сказался

крайне низкий общий культурный уровень развития страны в дореформенный период, который негативно сказывался на правовой культуре присяжных заседателей, и лиц, замещающих выборные должности (мировые судьи). Так, исследователями отмечается, что далеко не все мировые судьи выполняли свои обязанности аккуратно, часто шли в разрез с принципом равенства всех перед законом, покровительствуя более знатным и богатым и не брезгуя взятками<sup>3</sup>. От взяточных предложений трудно было отказаться и присяжным заседателям, большинство из которых были крестьянами. Не получая никакого содержания на время жизни в городе, они находились в бедственном положении, и легко поддавались этому соблазну. Все эти факторы наряду с нестабильностью политического курса правительства негативно сказывались как на скорости, так и на эффективности преобразования судебной системы, которое растянулось на десятилетия и прошло иначе, чем планировалось.

При реформировании системы военной юстиции актуальность кадровой проблемы оказалась еще острее, поскольку военно-судебная реформа, устанавливая для вооруженных сил уголовный процесс смешанного типа, вместе с тем вызвала и необходимость комплектования персонала военных судов офицерами с юридическим образованием. Не случайно, эта идея, еще в январе 1862 г. (за пять лет до реформы) наряду с другими пятью принципиальными положениями составила концептуальную основу доклада военного министра Д. А. Милютинина о сути военной реформы в России. В этом проявилась характерная черта милютинского подхода к решению государственных задач, заключающаяся в стремлении урегулировать все звенья единой системы, создать в ней «гармонию и стройность»<sup>4</sup> в целях эффек-

<sup>1</sup> Щетинина Г. И. Университеты в России и Устав 1884 года. М. 1976. С. 70—71.

<sup>2</sup> Отчет Министерства юстиции за 1865 г. СПб., 1866. РГИА. Ф. 1405. Оп. 66. Д. 6939.

<sup>3</sup> Попова А. Д. Реализация судебной реформы 1864 г. (по материалам окружной московской судебной палаты 1864—1881 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. М., 1999. С. 12—13.

<sup>4</sup> Цит. по: Гудинов А. Е. Военно-судебная реформа генерал-фельдмаршала графа Д. А. Милютинина, военного министра России // Воен. юстиция. 1997. № 2. С. 53.

тивного выполнения возложенных на нее задач.

В своем докладе Александру II министр указывал на необходимость изыскать способы и средства для подготовки специалистов из среды строевых офицеров для занятия ими должностей членов военных судов<sup>1</sup>. Такая позиция Д. А. Милютина определялась его принципиальным подходом в отношении специфики организации отправления военного правосудия, основой которой должны были стать юридически образованные офицеры, хорошо знакомые с бытом и особенностями военной службы.

Это принципиальное положение нашло поддержку у составителей Военно-судебного устава, руководствовавшихся следующими принципиальными положениями. Во-первых, лучшими знатоками тех отношений, в сфере которых возникают преступные деяния, подсудные военному суду, являются сами военнослужащие, проникнутые истинным пониманием дисциплины, воинского духа и традиций, что делает их наиболее способными дать правильную оценку фактических обстоятельств каждого преступного деяния. Во-вторых, распространение военной юрисдикции не только на дела о специальных воинских преступных деяниях, но и на общие преступления, а также сложность принятого за основу военно-уголовного процесса смешанного типа вызывает насущную потребность в юридическом элементе, представляющем собой лиц, юридически образованных и обладающих опытом работы в сфере судебной деятельности<sup>2</sup>.

Эти соображения обусловили принятие законодательного решения о необходимости введения в состав военных судов, с одной стороны, профессионального юридического элемента в лице постоянных членов суда (председателя, военных судей, следователей и прокурорских работников), что явилось крупным нововведением по сравнению с дореформенным периодом, а также войско-

вого элемента в лице временных военных судей. При этом в качестве наиболее подходящей формы сочетания деятельности этих элементов было признано, в отличие от суда с участием присяжных заседателей, совместное разрешение в одной коллегии постоянными и временными членами вопросов, как о виновности, так и о наказании.

Военно-судебный устав 1867 г. узаконил такой подход к формированию состава органов военной юстиции путем установления как особых правил замещения в них военно-судебных и иных должностей, так и специфических требований к кандидатам на эти должности. При пересмотре Военно-судебного устава в 1882—1884 гг. законодательный подход к процессу комплектования органов военной юстиции перестал носить компромиссный характер, как в начальный период реформы. В самом начале законодательных работ был возбужден и высочайше одобрен вопрос об устранении гражданских чиновников от занятия военно-судебных должностей. В результате не только должности председателей военных судов и военных судей, но и должности военных прокуроров, их помощников, военных следователей и кандидатов на военно-судебные должности должны были быть замещаемы только лицами офицерского звания, получившими специальное военно-юридическое образование (ст. 28—29, 61—61, 63—64, 81 ВСУ).

Интересными представляются аргументы и записки главного военного прокурора 1882 г. по этому поводу, которые воспринимаются как обстоятельное обоснование уже не раз упомянутой идеи Д. А. Милютина двадцатилетней давности: «Для правильного отправления военно-судебного правосудия, писал главный военный прокурор, недостаточно, чтобы лица, на которых, главным образом, возлагается эта обязанность, обладали лишь солидными юридическими сведениями и, следовательно, были бы только юристами. Для них, безусловно, необходимо живое понимание требований военной дисциплины, знание военной служебной, военного порядка и особенностей военного быта, потому что военное правосудие, на каждом шагу, сталкивается с разрешени-

<sup>1</sup> См.: РГВИА. Ф. 1. Оп. 2. Д. 1. Л. 42—43.

<sup>2</sup> См. подробнее: Абрамович-Барановский С. С. Значение военного начальства в военно-уголовном судопроизводстве. СПб., 1896. С. 130—150.

ем вопросов, относящихся к этим предметам. Полное же ознакомление с ними не может быть достигнуто одним теоретическим, книжным их изучением или посредством расспросов и наблюдений, но возможно только через посредство собственного опыта, т.е. лишь со стороны лиц офицерского звания, служащих или служивших прежде в строевых частях и исполнивших в нем разнообразные обязанности военной службы. Назначение лиц офицерского звания в военные суды важно еще в том отношении, что, при непосредственном соприкосновении с военными служащими, представители военного правосудия тогда только могут вызывать в них надлежащее доверие и уважение к себе, когда они и сами принадлежат к военному сословию»<sup>1</sup>.

Анализ факторов, обусловивших законодательное закрепление этой концептуальной идеи реформирования системы военной юстиции, позволяет отметить, что получить свое воплощение она могла только в 80-х годах XIX столетия, поскольку, во-первых, оказалась наиболее востребованной в этой исторической обстановке, а, во-вторых, что немаловажно, ее реализация к этому периоду была уже достаточно подготовленной.

Наряду с заинтересованностью правительственных кругов в политической благонадежности кадрового состава этих судебных учреждений, не меньшую роль, по мнению автора, в этом процессе сыграло и то обстоятельство, что к тому времени образовался уже достаточный контингент офицеров, получивших специальное военно-юридическое образование. Этого не могло бы произойти, если бы не был реализован тот оптимальный и уникальный в своем роде способ решения проблемы подготовки профессионального юридического элемента системы военной юстиции, к которому пришли авторы военно-судебной реформы 1867 г., учредив Военно-юридическую академию.

Эта идея возникла не на пустом месте. В недрах военного министерства был подытожен и переработан богатейший россий-

ский опыт предыдущих лет, с петровских времен, когда в начале XVIII в. были сделаны первые шаги в деле подготовки юридических специалистов для армии и флота, по период функционирования специально созданного для этой цели Аудиторского училища (1846—1867) включительно.

Как показывает анализ исторических данных, указанный период был отмечен многочисленными попытками решить проблему повышения уровня квалификации основного юридического элемента военной юстиции, каким, как уже было отмечено в первой главе настоящей работы, являлись тогда, аудиторы, фискалы и прокуроры. С этой целью были испробованы, пожалуй, все известные тогда мировой практике способы: приобретение при Петре I ученых аудиторов из числа иностранцев (в частности — чехов, способных быстро выучить русский язык), а также «попытку посылки русских за границу, для обучения правоведению и подготовки их на должность аудиторов»<sup>2</sup>; подготовку военных правоведов «канцелярским способом» при Военной коллегии, уголовных департаментах Сената и аудиторском департаменте в послепетровские годы<sup>3</sup>, открытие классов юриспруденции в кадетском корпусе в периоды правления Анны Иоановны и Екатерины II<sup>4</sup>; попытка подготовки аудиторов в Высшем училище Правоведения при Комиссии законов с последующей практикой в уголовных департаментах Сената при Александре I. и, наконец, учреждение Николаем II при Военном министерстве Аудиторской школы, положившей начало специальному военно-юридическому образованию в России. Однако, все вышеперечисленные способы образования на практике оказались неэффективны и на фоне низкого социального по-

<sup>2</sup> Розенгейм М. П. Очерк истории военно-судебных учреждений в России до кончины Петра Великого. СПб., 1878. С. 175.

<sup>3</sup> Бобровский П. О. Развитие способов и средств для образования юристов военного и морского ведомства в России. СПб., 1878. С. 140.

<sup>4</sup> См.: Журналы заседаний конференции Военно-юридической академии за истекшее десятилетие с 1878—1879 по 1888—89 учебные годы. СПб., 1889. С. 160—161.

<sup>1</sup> Цит. по: Абрамович-Барановский С. С. Военное судоустройство. СПб, 1900. С. 138—139.

ложения аудиторов, крайней скудности их вознаграждения за исполнение достаточно ответственных обязанностей, привели к полному упадку аудиторской должности в первой четверти XIX в.

С учреждением в 1832 г. Аудиторской школы (1832—1846) уровень подготовки этих должностных лиц серьезных улучшений не претерпел. Будучи, по сути, низшей профессиональной школой для сыновей офицеров и чиновников военного ведомства, эта школа, подчиненная департаменту военных поселений, была ориентирована на узкую утилитарно-практическую специализацию путем многолетней (до 6 лет) выучки обучаемых и потому потребности Аудиторского ведомства ни в количественном ни в качественном отношении удовлетворить не смогла<sup>1</sup>.

Попытка улучшить ситуацию была связана с преобразованием в 1846 г. школы в Аудиторское училище (1846—1867), которое было приравнено к учебным заведениям второго разряда — кадетским корпусам и стало готовить гражданских чиновников для военного ведомства. На протяжении целого ряда лет предпринимались меры, направленные на улучшение состава аудиторов. В 1858 г. Аудиторское училище было введено в состав управления училищ военного ведомства, а в 1863 г. временно подчинено начальнику военно-учебных заведений. В 1860 г. был значительно улучшен учебный план, приближающий его к училищу Правоведения, утверждено новое Положение и штаты<sup>2</sup>.

Однако, несмотря на все усилия, удалось достигнуть лишь временного положительного результата, а затем снова обнаружилось все отрицательные стороны института аудитора. При этом попытки военного ведомства привлечь на непрестижные аудиторские должности выпускников юридических факультетов университетов успеха не имели. Тщательно проанализировав накопившийся к началу 60-х российский опыт

подготовки кадров для военно-судебного ведомства, и глубоко осознавая необходимость выработки иного подхода к этой проблеме, глава военного министерства принял ряд инициатив.

Как свидетельствуют архивные документы, еще до утверждения «Основных положений преобразования военно-судебной части» в одной из своих записок Д. А. Милютин обратил внимание Александра II на то, что «... введение новой системы судопроизводства потребует новых деятелей, более способных и более образованных, нежели нынешние аудиторы»<sup>3</sup>. В 1864 г. был положительно решен вопрос о выделении Аудиторского училища из состава остальных училищ Военного министерства и переподчинении его Генерал-аудитору Военного министерства, который «ближе может направлять образование воспитанников к специальной цели будущей их службы»<sup>4</sup>. И, наконец, на завершающем этапе разработки и принятия нового Военно-судебного устава 1867 г., проект которого накладывал безусловную обязанность получения высшего специального юридического образования на постоянных судей и чинов прокурорского надзора, в недрах Военного министерства был намечен план конкретных мероприятий к «приготовлению офицеров для занятия должностей по военно-судной части». Однако к его реализации удалось приступить только в 1866 г.<sup>5</sup>

В приказе по военному ведомству от 9 июля 1866 г. за № 202 объявлялось: «...Для приготовления штаб и обер-офицеров к занятию должностей по военно-судебному ведомству с преобразованием военно-судной части, открыть при Аудиторском училище военного министерства офицерские классы из двух курсов»<sup>6</sup>. В том же году на 1-й двухгодичный курс офицерских классов было принято 25 штаб- и обер-офицеров военного министерства и 5 штаб- и обер-офицеров морского министерства. А 30

<sup>3</sup> РГВИА. Ф. 1 (л). Оп. 2. Д. 1, Л. 43 об.

<sup>4</sup> Там же. Л. 44.

<sup>5</sup> Там же. Д. 123. Л. 46—46 об.

<sup>6</sup> Цит. по: Кузьмин-Караваев В. Д. Военно-юридическая академия. 1866—1891 годы: краткий исторический очерк. СПб., 1891. С. 8.

<sup>1</sup> Пятьдесят лет специальной школы для образования военных законоведов в России. СПб., 1882. С. 3.

<sup>2</sup> См.: Бобровский П.О. Указ. соч. С. 38.

марта 1867 г., еще до утверждения 15 мая 1867 г. Военно-судебного устава, офицерские классы при Аудиторском училище были преобразованы в Военно-юридическую академию. Не получив тогда самостоятельного статуса, новая академия находилась при Аудиторском училище, которое, в свою очередь, было преобразовано в перворазрядное учебное заведение с трехлетним сроком обучения для гражданских лиц со средним образованием (с 1868 г. оно стало именоваться Военно-юридическим училищем)<sup>1</sup>.

Согласно утвержденному в сентябре 1868 г. Положению, Военно-юридическая академия (далее — ВЮА) состояла при Главном военно-судном управлении и подчинялась Главному военному прокурору. Непосредственное заведование ею (как впрочем, и Военно-юридическим училищем) вверялось начальнику академии, назначавшемуся Военным министром. При академии состояла конференция, ведавшая исключительно учебною стороною академической жизни<sup>2</sup>.

Наличие двух высших военно-юридических заведений с различными программами, но готовящих слушателей к службе в одном ведомстве, на практике оказалось нерациональным. Их параллельное функционирование, обусловленное стремлением учредителей провести грань между ними, полагая, что в училище надлежит готовить прокуроров и их помощников, а академии — исключительно судей, себя не оправдало. Такое разделение углубляло пропасть между военными и гражданскими членами военного суда, к тому же переход судей в прокуроры и обратно был невозможен. В 1872 г. был поставлен вопрос о слиянии этих двух учебных заведений в одно, положительное решение которого позволило приступить к составлению нового Положения высшего учебного заведения для подготовки офицеров и гражданских чиновников, желавших служить в военно-судебном ведомстве<sup>3</sup>.

17 июня 1878 г. Военно-юридическое училище было упразднено, а на основании Временного положения, утвержденного Александром II и одобренного Военным Советом, было создано первое самостоятельное учебное заведение, готовящее военно-юридические кадры. Им стала Военно-юридическая академия для военных и гражданских слушателей с трехлетним курсом обучения. Такой срок обучения был обусловлен соображениями конференции (совета) Военно-юридической академии, высказанными еще в 1876 г., по поводу содержания военно-юридического образования. Специальному курсу должен был предшествовать двухлетний общий юридический курс, с тем, чтобы лишь после того, как слушатель освоится с правовыми понятиями, с принципами науки права, он мог более плодотворно прослушать специальный военно-юридический курс<sup>4</sup>. Тогда же был сформулирован тезис о том, что Академия должна быть учреждением не только «учебным, но ученым». «Назначение ее, как учреждения учебного, подобно прочим военным академиям, должно состоять в том, чтобы вместе со всеми другими высшими юридическими заведениями государства способствовать распространению юридических познаний, научной обработке права и в особенности, чтобы способствовать созданию условий, необходимых для военно-юридических наук...»<sup>5</sup>.

Ужесточение условий приема и изменения в содержании военно-юридического образования, связанные с введением общих юридических дисциплин и приданием самому характеру преподавания юридических наук более серьезного теоретического направления, упрочили положение ВЮА в образовательной среде. Этому в значительной степени способствовало благожелательное и деятельное участие в судьбе Академии (в том числе в вопросах финансирования) военного министра Д. А. Милютин, а также назначение в 1875 г. начальником

<sup>1</sup> Кузьмин-Караваев В. Д. Указ. соч. С. 9.

<sup>2</sup> Там же. С. 90.

<sup>3</sup> Столетие военного министерства. Т. XII. Кн. 1. Ч. II. С. 328—329.

<sup>4</sup> Скрипелев Е. А. Указ. соч. С. 86.

<sup>5</sup> Журналы заседаний конференции Военно-юридической академии за прошлое десятилетие: протокол от 30 января 1876 г.

Академии П. О. Бобровского, который осуществлял руководство ею в полном соответствии с первоначальными замыслами авторов военно-судебной реформы. «Искренне рад тому прекрасному направлению, данному академии с первых же годов ее обновленного существования, и вполне надеюсь, что она сохранит это направление на будущее время под руководством вашим и трудами ваших сотрудников»<sup>1</sup>, — писал Д. А. Милютин в письме П. О. Бобровскому в этот период.

Однако указанные изменения поставили Военно-юридическую академию, как не имеющую своей главной задачей развитие военного искусства, в изолированное положение в среде военной корпорации. Это не раз становилось поводом возбуждения в правительственных кругах вопроса о том, нужна ли эта академия для военного ведомства. Так, еще в 1872 г. была создана комиссия для рассмотрения вопроса о возможности предоставления юридическим факультетам университетов служить средством к образованию военных юристов-практиков.

В начале 80-х годов дальнейшая судьба Военно-юридической академии вновь оказалась под угрозой, уже по мотивам необходимости «сокращения государственных расходов». Выдвигались следующие проекты: первый — об упразднении первых двух классов военно-юридической академии; второй — об упразднении всей академии и учреждении нескольких кафедр для преподавания специально военно-юридических наук при юридическом факультете Санкт-петербургского университета; и, наконец, третий — об образовании для этой цели особо его военно-юридического отделения при Николаевской академии Генерального штаба<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Цит. по: Кузьмин-Караваев В. Д. Указ. соч. С. 40.

<sup>2</sup> Хитрово Н. П. Русский военно-уголовный процесс, его возможная реорганизация военной юстиции и Военно-юридической академии. СПб., 1900. С. 168—169. В этот период в России было четыре академии: Николаевская Генерального штаба, Михайловская артиллерийская, Николаевская инженерная и Медико-хирургическая.

Как показывает анализ литературы и источников, эта ситуация в полной мере отражала те кризисные процессы, которые происходили как в целом по стране, так и в сфере военного образования и правосудия в частности. Так, в военно-педагогическом процессе активно проводилась идея милитаризации образования и воспитания, сокращался объем курса общеобразовательных дисциплин, что было вполне созвучно уже упомянутым в начале статьи предложениям министерства народного просвещения<sup>3</sup>. В военно-судебном ведомстве завершалось обсуждение проекта Военно-судебного устава, в значительно большей степени, чем прежняя редакция, ориентированного на защиту интересов военной службы. Общая же атмосфера Военного министерства характеризовалась усилившимися консервативными тенденциями реформирования вооруженных сил империи, закончившимися отставкой Д. А. Милютина, и назначением на пост военного министра П. С. Вановского<sup>4</sup>, личность которого больше устраивала вошедшего на престол Александра III в преддверии начатой им контрреформы<sup>5</sup>.

В этих условиях руководство Академии в лице ее начальника П. О. Бобровского в целях уменьшения расходов предложило сократить одну должность из штатов академии, а также предложило прекратить прием гражданских лиц, предвосхищая изменения военно-судебного законодательства в отношении системы комплектования органов военной юстиции. Это решение мотивировалось тем, что только офицер, имеющий «зрелый возраст и глубоко знающий войсковой быт», может успешнее выполнять обязанности «на трудном поприще военно-судебной деятельности», требующей, наряду со знанием общих законов государства,

<sup>3</sup> Бордунов С. В. Развитие теории и практики подготовки офицерского состава в военной школе дореволюционной России второй половины XIX — начале XX века : дис. ... канд. пед. наук. М., 1991.

<sup>4</sup> На пост Главного военного прокурора, соответственно, был назначен князь Имеретинский, вместо отправленного в отставку В.Д. Философова — сподвижника Д. А. Милютина.

<sup>5</sup> Греков Ф. В. Краткий исторический очерк военно-учебных заведений. 1700—1910 гг. М., 1910. С. 27.

основательного изучения военно-уголовного, военно-судебного, военно-административного законодательства и практики его применения в войсках<sup>1</sup>. Решение о приеме слушателями академии исключительно офицеров в значительной степени подтвердила и активно применяемая в первые годы судебной реформы, но не оправдавшая себя, практика частичного комплектования военно-судебного ведомства выпускниками гражданских университетов, юридического лицея и училища Правоведения.

Такое предложение было поддержано новым руководством военно-судебного ведомства. С 1882 г. слушателями Академии могли быть только лица в обер-офицерских чинах<sup>2</sup>, что вполне согласовывалось с требованиями нового Военно-судебного устава. Согласно последнему юридический элемент при военно-окружных судах в лице председателя, военных судей, лиц прокурорского надзора, военных следователей, должен был замещаться исключительно офицерами, получившими образование в военно-юридической академии (ст. 26 ВСУ 1883 г.). Однако при этом стоит отметить, что внесение соответствующих изменений во временное Положение об академии привело к тому, что она оказалась не в состоянии удовлетворять потребности военно-судебного ведомства. Поэтому в 1881—1884 гг. число обучающихся в Академии было увеличено до 78 человек за счет сверхштатных слушателей, которые обучались за свой счет, но в случае успешного окончания академии пользовались правами и преимуществами штатных слушателей<sup>3</sup>.

В результате принятых мер удалось не только сохранить самостоятельное суще-

ствование Военно-юридической академии, но и сохранить дальнейшее поступательное развитие военно-юридического образования, в соответствии с поставленными перед ним задачами. В немалой степени этому процессу содействовало и влияние, оказываемое на теорию и практику подготовки офицерского состава ВЮА этого периода так называемой «русской школы», ярким представителем которой, наряду с другими, были П. О. Бобровский, а также Д. А. Милютин, являвшийся профессором Военно-юридической академии.

Не останавливаясь подробно на концептуальных основах теории и методики «русской» военно-научной и военно-педагогической школы, отметим лишь основную особенность. В отличие от консервативной «академической» школы Г. А. Лера, господствовавшей, например, в Николаевской академии Генерального штаба, основанной на схоластическом теоретизировании, в Военно-юридической академии (ВЮА) больший упор делали на практическую подготовку офицеров, разработку актуальных проблем военно-правовой науки<sup>4</sup>. Благодаря представителям «русской школы» в ВЮА много внимания уделялось глубокому исследованию: правовых аспектов русского военного прошлого, анализу передового зарубежного опыта, взаимосвязи общегражданских и военных правовых институтов, изучению психологии и логики процессов, использованию новых методик преподавания, активному вовлечению личного состава вузов в научно-исследовательскую работу.

Активное и творческое совершенствование содержания и методик учебно-воспитательного процесса в стенах Военно-юридической академии обеспечили ей стабильное положение одного из лучших высших специальных учебных заведений Российской империи конца XIX в. — вопрос об упразднении ее с 1882 г. и до конца исследуемого периода уже больше не поднимался.

К концу XIX в. Военно-юридическая академия по объему и качеству содержания

<sup>1</sup> Цит. по: Орлов Г. В. Очерк истории военно-юридического образования в России // Сб. докладов научно-практич. конференции «50 лет военно-юридического образования в СССР». М., 1987. С. 187.

<sup>2</sup> В 1882 г. в штате Академии находилось: 63 офицера военного ведомства, 5 — морского ведомства и 7 — из Болгарии и Сербии. См.: Положение о Военно-юридической академии 1878 г. с изменениями 1881 г.

<sup>3</sup> См.: Кузьмин-Караваев В. Д. Указ. соч. С. 41—42.

<sup>4</sup> См. подробнее: Бордунов С. В. Указ. соч.

преподаваемых слушателям дисциплин была доведена до уровня юридического факультета университета. Статус выпускников академии был довольно высоким и приравнивался к статусу выпускника Академии Генерального штаба. Этому способствовал и новый учебный план, предусматривающий, как и Положение 1878 г., трехлетний срок обучения<sup>1</sup>, в котором прямо указывалось: «офицер должен сперва усвоить принципы науки права, сделаться образованным юристом и только затем приняться за изучение предметов своей будущей специальности»<sup>2</sup>. Такой подход выгодно отличал его от общеуниверситетских учебных программ, исключающих дисциплины теоретико-правового цикла.

В Военно-юридической академии преподавались дисциплины, составляющие специфику содержания военно-юридического образования: история русского военно-уголовного законодательства, военно-уголовное судопроизводство, военно-административные законы, военно-уголовные законы иностранных государств, военно-уголовное право и военно-уголовное судопроизводство иностранных государств. Среди общих юридических дисциплин<sup>3</sup>, наряду с историей русского права, уголовным правом и судопроизводством, гражданским правом и судопроизводством, финансовым правом, полицейским правом, церковным правом, международным правом, имели место и дисциплины, выгодно отличавшие программу ВЮА от университетской. Среди них — энциклопедия права, ис-

ключенная Министерством народного просвещения по уже отмеченным выше причинам, а также русский, французский и немецкий языки, судебная медицина, психология, логика, заложенные в учебный план стараниями приверженцев «русской школы»<sup>4</sup>. Начитывались и другие, необязательные курсы, содержание которых, как и программы в целом, позволяют сделать вывод о том, что от будущих военных юристов требовалось не только глубокое знание военного и общегражданского законодательства, но и уклада, быта войск, важнейших положений военной науки, психологии личности и ее возможностей.

В исследуемый период Военно-юридическая академия стала отличаться от других академий лучшей постановкой преподавания. Его осуществляли ординарные и экстраординарные профессора, штатные и нештатные преподаватели. Подбор профессоров и преподавателей был очень строгим. На главные предметы — кафедру уголовного права и уголовного судопроизводства могли быть приглашены только те, кто имел ученую степень не ниже магистра того же предмета, или же профессора, преподававшего в другом высшем учебном заведении, либо лица, известные своими научными трудами.

Военно-юридическая академия располагала профессорско-преподавательским составом высокого профессионального уровня, как правило, с четко выраженной гражданской позицией. В разные годы в Академии преподавали известные ученые и общественные деятели: граф Д. А. Милютин — профессор и почетный президент академии, военный министр с 1861 по 1881 г.; В. Д. Философов — доктор уголовного права, профессор почетный член академии, до 1881 г. занимал пост Главного военного прокурора и Начальника Главного военно-судебного управления; Н. А. Неклюдов — заслуженный профессор, тайный советник, занимавший пост товарища министра внутренних дел; В. М. Володимиров — заслу-

<sup>1</sup> Причем в первых двух низших классах преподавались, главным образом, общие юридические науки, а в последнем, специальном — первая половина года отводилась на главные военно-юридические науки, а вторая — на практические занятия по юриспруденции (см. Положение о Военно-юридической академии 1891 г.)

<sup>2</sup> Кузьмин-Караваев В. Д. Военно-юридическая академия. 1886—1891 гг.: краткий исторический очерк. СПб., 1891. С. 66.

<sup>3</sup> Сравнительный анализ показывает, что из юридических дисциплин, предусмотренных университетским Уставом 1884 г., в Военно-юридической академии не преподавались только римское право (история и догма), история местных прав и политическая экономика и статистика.

<sup>4</sup> Положение о Военно-юридической академии 1891 г.: приказ по военному ведомству № 179 от 17 июня 1891 г. Ст. 36.

женный профессор академии, член Государственной думы I и II созывов, редактор «Журнала гражданского и уголовного права»; С. А. Друцкой — заслуженный профессор, заведующий законодательным отделом Канцелярии Государственной думы; К. Д. Кавелин — заслуженный профессор академии, читавший лекции по истории русского законодательства и гражданскому праву<sup>1</sup>; А. Ф. Кони — известный юрист, сенатор; профессор А. И. Введенский — крупнейший русский философ и психолог, читавший курс психологии и логики. Видную роль в обществе играли начальники академии генерал-майоры Фемор и П. О. Бобровский, генерал-лейтенанты М. М. Бородкин и А. И. Звонников, генерал-майор А. С. Лыкошин. Известными общественными деятелями, авторами множества работ по военно-правовой проблематике являлись бывшие выпускники академии, а затем и ее профессора: В. Д. Кузьмин-Караваев, С. С. Абрамович-Барановский, Д. Д. Безсонов, А. М. Добровольский, А. А. Мушников.

Не ставя перед собой задачу подробного анализа научного аспекта деятельности Военно-юридической академии, автор считает все же нужным затронуть и эту важную составляющую военно-правового образования. Представляется, что научные исследования профессорско-преподавательского состава и вовлеченные в них слушатели Академии во многом определили тот высокий уровень и либеральную направленность профессионального правосознания выпускников ВЮА. Это позволил им не только способствовать повышению степени доверия к военному правосудию, но и быть столь теоретически убедительными в своем отстаивании обвинительных начал и гарантий справедливости военно-уголовного процесса, которое они, как уже отмечалось, продемонстрировали в период пересмотра ВСУ в 80-х годах XIX в.

Научно-исследовательская деятельность академии была направлена, главным обра-

зом, на совершенствование учебного процесса и изучение проблем военного законодательства. Имея в виду, что «приходилось пролагать новые пути, ибо право военное, ни, в частности, право уголовное не разработано и на Западе»<sup>2</sup>. Военно-юридическая академия стала фактическим научным центром разработки военно-правовых проблем. Деятельность академии как научного учреждения была достаточно плодотворной и напряженной. На фоне реакционной правительственной политики и упразднения университетских кафедр истории важнейших иностранных законодательств (древних и новых), обращает на себя внимание довольно смелая по тем временам тематика научных исследований ВЮА, авторы которых обосновывали необходимость более последовательного реформирования военного правосудия. К таким работам можно отнести, например: «Очерк истории и современной организации военного суда в России и на западе Европы» А. А. Мушникова (1880); «Состояние военного права в Западной Европе в эпоху учреждения постоянных войск» П. О. Бобровского (1881); «Характеристика общей части уложения и воинского устава о наказаниях» В. Д. Кузьмина-Караваева (1890); «Основы организации центрального военного управления в России и других важнейших западноевропейских государствах» А. М. Добровольского (1901); а также «Сравнительный обзор порядка изменения, исправления и обжалования военно-уголовных приговоров по русскому и французскому праву» Шендзиковского, затрагивающего вопрос о полной несостоятельности полковых и бригадных судов того времени. Приведенная тематика и анализ содержания исследовательских работ ВЮА свидетельствует о появлении и развитии в ее деятельности следующих направлений: аналитического, выражающегося в постоянном изучении судебной практики и содержания источников военно-уголовного права; компаративного, представленного исследованиями сравнительного страноведческого характера и сравнительно исторического характера; и, наконец, научно-

<sup>1</sup> «Учитель права и правды» называли его слушатели. (Щербина Т. А. История организации Александровской военно-юридической академии // Государство и право. 1992. № 5. С. 138.)

<sup>2</sup> Кузьмин-Караваев В. Д. Указ соч. С. 13.

практического, заключающегося в формировании предложений по совершенствованию судебной практики и соответствующей группы источников права. Это позволяет автору сделать вывод о фактическом формировании на базе Военно-юридической академии в указанный период научно-аналитического направления организационного обеспечения деятельности системы военного правосудия, без которого невозможным было бы ее дальнейшее функционирование.

И все же главным показателем деятельности Академии второй половины XIX в. явилась высокая степень укомплектованности кадрового состава органов военной юстиции высококвалифицированными в юридическом отношении офицерами. В этой связи интересны данные, приведенные В. Д. Кузьминым-Караваевым на 1891 г. «Всего в военно-судном ведомстве состоит ныне 261 бывших слушателей Академии из офицеров. В военно-окружных судах ими заняты почти все высокие должности: 9 должностей председателей из 10, все 10 должностей военных прокуроров, все 64 должности военных судей, 47 (56,6%) должностей военных следователей и 65 (88,1%) должностей помощников прокуроров. В Главном военном суде состоят постоянными его членами 2 бывших слушателя академии; 1 — занимает должность помощника начальника главного военно-судного управления, 1 — правителя канцелярии, 1 состоит столоначальником в сем управлении и 1 — помощником столоначальника»<sup>1</sup>.

Анализ этой статистики позволяет сделать вывод о том, в указанный период академия успешно выполняла свою задачу в деле кадрового обеспечения системы военной юстиции. В ходатайстве о присвоении Военно-юридической академии в 1889 г. наименования «Александровской» (в память о ее основателе императоре Александре II) отмечалось, что «Военно-Юридическая академия ... есть единственное в своем роде во всей Европе, возбуждающее зависть в последней, как не имеющей у себя такого, за-

ведение, которое дает широкое и основательное юридическое образование офицерам, предназначенным к военно-судебной деятельности»<sup>2</sup>. Столь высокая оценка деятельности Военно-юридической академии в конце XIX в. лишней раз показывает необходимость использования и в наши дни столь уникального российского опыта в области военно-юридического образования.

### Библиография

1. Абрамович-Барановский, С. С. Военное судостроительство / С. С. Абрамович-Барановский. [Текст] — СПб., 1900.
2. Абрамович-Барановский, С. С. Значение военного начальства в военно-уголовном судопроизводстве / С. С. Абрамович-Барановский. [Текст] — СПб., 1896.
3. Бобровский, П. О. Развитие способов и средств для образования юристов военного и морского ведомства в России / П. О. Бобровский. [Текст] — СПб., 1878.
4. Бордунов, С. В. Развитие теории и практики подготовки офицерского состава в военной школе дореволюционной России второй половины XIX — начале XX века : дис. ... канд. пед. наук / С. В. Бордунов. [Текст] — М., 1991.
5. Греков, Ф. В. Краткий исторический очерк военно-учебных заведений. 1700 — 1910 гг. / Ф. В. Греков. [Текст] — М., 1910.
6. Гудинов, А. Е. Военно-судебная реформы генерал-фельдмаршала графа Д. А. Милютин, военного министра России [Текст] / А. Е. Гудинов // Воен. юстиция. — 1997. — № 2.
7. Дмитриев, М. А. Главы из моей жизни / М. А. Дмитриев. [Текст] — М., 1998.
8. Змеев, В. А. Развитие российской высшей школы (XVIII — начало XIX вв.) : дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Змеев. [Текст] — М., 2001.
9. Кузьмин-Караваев В. Д. Военно-юридическая академия. 1866 — 1891 годы: краткий исторический очерк / В. Д. Кузьми-Караваев. СПб., 1891.
10. Орлов, Г. В. Очерк истории военно-юридического образования в России [Текст] / Г. В. Орлов // Сб. докладов научно-практ. конференции «50 лет военно-юридического образования в СССР». М., 1987.
11. Попова, А. Д. Реализация судебной реформы 1864 г. (по материалам окружной московской судебной палаты 1864—1881 гг.) : дис. ... канд. ист. наук / А. Д. Попова. [Текст] — М., 1999.
12. Пятьдесят лет специальной школы для образования военных законоведов в России. [Текст] — СПб., 1882.
13. Розенгейм, М. П. Очерк истории военно-

<sup>1</sup> Кузьмин-Караваев В. Д. Военно-юридическая академия. 1866—1891 гг. С. 87.

<sup>2</sup> Там же. С. 96.

судебных учреждений в России до кончины Петра Великого / М. П. Розенгейм. [Текст] — СПб., 1878.

14. Скрипилев, Е. А. О юридическом образовании в дореволюционной России (XVIII — начало XX вв.) [Текст] / Е. А. Скрипилев // Государство и право. — 2000. — № 9.

15. Соображения государственной канцелярии о преобразовании судебной части в России. [Текст] — СПб., 1862.

16. Хитрово, Н. П. Русский военно-уголовный процесс, его возможная реорганизация военной юстиции и Военно-юридической академии / Н. П. Хитрово. [Текст] — СПб., 1900.

17. Щетинин, Б. А. Первые шаги // Московский университет в воспоминаниях современников (1755—1917) / Б. А. Щетинин. [Текст] — М., 1987.

18. Щетинина, Г. И. Университеты в России и Устав 1884 года / Г. И. Щетинина. [Текст] — М., 1976.

19. Эймонтовой, Р. Г. Русские университеты на путях реформы: шестидесятые годы XIX века / Р. Г. Эймонтовой. [Текст] — М., 1993.

20. Щербина, Т. А. История организации Александровской военно-юридической академии [Текст] / Т. А. Щербина // Государство и право. — 1992. — № 5.

## Military legal education in the context of the reform of Russian higher schools in the second half of the XIX century

© Artamonova S. N.,

candidate of legal Sciences, lecturer of the Military University

**Abstract:** The article makes an attempt to understand local traditions highest military and law school for the preparation of the military justice system personnel, pledged during the military-judicial and educational reforms of the second half of the XIX century.

**Keywords:** the judicial reform of 1864, military and legal education, the Military Law Academy.

### Bibliography

1. Abramovich-Baranovsky, S. S., the Military judicial system / S. S. Abramovich-Baranovsky. [Text] — St. Petersburg, 1900.

2. Abramovich-Baranovsky, S. S. the value of the military authorities in military criminal proceedings / S. S. Abramovich-Baranovsky. [Text] — St. Petersburg, 1896.

3. Bobrovsky, P. O. the Development of ways and means for the education of lawyers, military and naval departments in Russia / P. O. Bobrowski. [Text] — St. Petersburg, 1878.

4. Bordunov, S. V. development of the theory and practice of officer training at the military school in pre-revolutionary Russia in the second half of XIX — early XX century : dis. kand. ped. sciences / S. V. Bordunov. [Text] — Moscow, 1991.

5. Greeks, F. B. a Brief historical sketch of military educational institutions. 1700—1910 / F. V. Greeks. [Text] — М., 1910.

6. Kudinov, A. E. Military-judicial reform of the General field Marshal count Dmitry A. Miliutin, the Russian Minister of war [Text] / A. E. Kudinov // VOEN. justice. — 1997. — № 2.

7. Dmitriev, M. A. Chapters from my life / M. A. Dmitriev. [Text] — М., 1998.

8. Kites, V. A. Development of the Russian higher education (XVIII — beginning of XIX centuries) : dis. ... d-ra jurid. sciences / V. A. Kites. [Text] — М., 2001.

9. Kuzmin-Karavaev V. D. the Military-legal Academy. 1866 — 1891: a brief history / V. D. Kuzmin-Karavaev. — St. Petersburg, 1891.

10. Orlov, G. V. essay on the history of military-legal education in Russia [Text] / V. G. Orlov // Proc. of reports of scientific-practical. conference «50 years of military legal education in the USSR.» М., 1987.

11. Popova, A. D. Implementation of the judicial reform of 1864 (on materials of the district of the Moscow judicial chamber 1864—1881) : dis. kand. ist. sciences / A. D. Popov. [Text] — М., 1999.

12. Fifty years of special school for the education of military lawyers in Russia. [Text] — St. Petersburg, 1882.

13. The Rosenheim, M. P. a Sketch of the history of military judicial institutions in Russia until the death of Peter the Great / M. P. Rosenheim. [Text] — St. Petersburg, 1878.

14. Scripnev, E. A. About legal education in pre-revolutionary Russia (XVIII — beginning of XX centuries) [Text] / E. A. Schepelev // State and law. — 2000. — № 9.

15. Considerations of the state Chancellery about the transformation of the judiciary in Russia. [Text] — St. Petersburg, 1862.

16. Khitrova, N. P. Russian military criminal process, its possible reorganization of military justice and Military law Academy / N. P. Khitrovo. [Text] — St. Petersburg, 1900.
  17. Shchetinin, A. B. First step // Moscow University in memoirs of contemporaries (1755—1917) / B. A. Shchetinin. [Text] — M., 1987.
  18. Shchetinina, G. I. Universities in Russia and Charter 1884 / G. I. Shchetinina. [Text] — M. 1976.
  19. Amantova, R. G. Russian universities on the ways to reform: the sixties of the XIX century / R. G. Amantova. [Text] — M., 1993.
  20. Shcherbina, T. A. history of the organization the Alexander military law Academy [Text] / T. A. Scherbina // State and law. — 1992. — № 5.
-

## Методологические подходы к исследованию феномена «профессиональные качества сотрудника пограничных органов»

© Казаков В. Н.,

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

© Туганов Ю. Н.,

главный научный сотрудник Российского государственного университета правосудия, профессор Российской таможенной академии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

**Аннотация.** В статье формулируются основные методологические подходы к пониманию феномена «профессиональные качества сотрудника пограничных органов ФСБ России»

**Ключевые слова:** методология, адекватность методологии, плюрализм методологии.

**Рецензент** — В. В. Бараненков, доктор юридических наук, профессор.

Решение любой исследовательской задачи нуждается в методологическом обеспечении. Методология служит совершенствованию познавательного процесса, определяет те условия и возможности, которые позволяют более полно и верно выразить мысль о предмете. Предметом методологии как специфической области теоретического исследования, должно быть все, что имеет то или иное методологическое значение, т.е. способно выполнить методологическую функцию.

Методологическим значением обладает все то, что позволяет реализовать наш познавательный интерес и способно организовать исследовательский процесс соответственно избранному предмету, а также корректировать его всякий раз, как только это окажется необходимым.

Методологическое значение имеет понимание природы той формы постижения предмета, которая положена в основу конкретного исследования. На наш взгляд, правы те, кто говорит, что юридическому методу присущ правовой взгляд на мир<sup>1</sup>. Именно такая постановка вопроса в состоянии обес-

печить получение адекватных знаний о правовых явлениях.

Понятая в качестве теории организации познавательного процесса<sup>2</sup>, методология отражает познание с точки зрения его общих форм, выясняет возможности познавательных механизмов и логическую связанность компонентов любого конкретного исследования. В таком случае методология оказывается практически не зависящей от специфики конкретного предмета и выступает, так сказать, в единственном числе: как «методология в целом». Она способна выразить то, что сопровождает всякий конкретный процесс постижения любого предмета. Иными словами, методология выступает здесь как общая логика познания.

Весьма актуальной для юридической науки является проблема адекватности методологии. Вся процедура поиска адекватной методологии чревата опасностью про-

<sup>1</sup> См., напр.: Нерсесянц В. С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1998. С. 15.

<sup>2</sup> См., например: Малахов В. П. Правосознание: природа, содержание, логика. М., 2001; Керимов Д. А. Методология права. М., 2000; Кохановский В. П. Философия и методология науки: учебник для вузов. Ростов н/Д, 1999; Мальцев Г. И. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999; Нерсесянц В. С. Философия права. М., 1997; Сырых В. М. Логические основания общей теории права. Т. 1. Элементный состав. М., 2000; Юдин Э. Г. Методология науки. Системность. Деятельность. М., 1997.

стого переименования общенаучных или конкретно-научных методов посредством указания на специфический предмет. Когда юристы-методологи начинают описывать юридический метод, тогда оказывается, что в целом он — специфический общенаучный метод и что методы других наук используются как способы и приемы юридического познания. Например, методы моделирования или эксперимента в качестве компонентов юридического метода оказываются юридическим моделированием и юридическим экспериментом.

Адекватной будет такая методология, которая не просто позволяет исследовать предмет и согласовывать результаты познания с исходными идеями, но и выражать своеобразие самого предмета, своеобразие стратегии его познания и конструирования. Адекватным будет познание, принципы и методы которого специфичны именно для данного предмета.

Методология, основанная на материалистических, позитивистских подходах, как правило, поверхностна и сегодня уже не может удовлетворить настоящую науку. Задача нашего правоведения в XXI в. — продолжить поиск путей формирования современного типа правопонимания, основанного на фундаменте методологического плюрализма, дающего возможность свободно конкурировать различным точкам зрения на право.

Наметившаяся тенденция плюрализма теоретико-правовых воззрений, честной конкуренции между различными учениями и школами — это реакция на ускоряющиеся темпы усложнения современной жизни, в которой новации преобладают над традициями, атипичное — над типичным<sup>1</sup>. Современ-

ный этап развития научного знания, в том числе и правового, характеризуется увеличением аспектов изучения одного и того же объекта. Иными словами, один и тот же объект изучается с большей специализацией, и в большем числе аспектов, чем когда бы то ни было.

По нашему мнению, методология, предназначенная, в конечном итоге, для достижения целей познания феномена «профессиональные качества сотрудника пограничных органов», должна создаваться как одно собирательное целое. Это не предполагает равноценность (равнозначность) применяемых методов, поскольку потенциал каждого из них ограничен и ориентирован на решение различных задач.

Каждый из методов познания решает присущие только ему задачи. Однако во взаимодействии друг с другом они особым образом обеспечивают внутренне единство проектирования собственно самой научной теории и исследования ее объекта (предмета). В этом процессе достижения социально-правовых и познавательных целей изучения феномена «профессиональные качества сотрудника пограничных органов» кроется смысл этой работы.

Известно, что качество приобретенных знаний и полученных выводов обусловлены тем методом, при помощи которого они были достигнуты. Еще в начале XX в. известный немецкий юрист Г. Еллинек писал, что «всякое исследование основных явлений государственной и правовой жизни, для того, чтобы стать плодотворным, должно начинаться с установления методологических принципов на основе результатов новейших изысканий в области познания и логики»<sup>1</sup>.

Говоря об особенностях философско-правового подхода к пониманию феномена «профессиональные качества сотрудника пограничных органов», необходимо отметить, что важнейшей задачей философии права выступает развитие методологии

<sup>1</sup> См., например: Бенда-Бекман К. фон. Правовой плюрализм // Человек и право. Книга о Летней школе по юридической антропологии. М., 1999. С. 8—23; Бенда-Бекман К. фон. Зачем беспокоиться о правовом плюрализме? Вопросы изучения и осуществления политики правового плюрализма // Обычное право и правовой плюрализм (материалы XI Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму). М., 1999. С. 10; Вудман Г. Теория права, антропология и плановый правовой плюрализм // Там же. С. 15; Тишков В. А. Вступительное слово // Там же. С. 6; Мальцев Г. В. Понимание пра-

ва. Подходы и проблемы. М., 1999; Griffiths J. What is legal pluralism? *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, № 24: 1ff. 1986.

<sup>1</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. 2-е изд. СПб., 1908. С. 20.

юридического познания<sup>2</sup>. В этой связи представляется, что интегральная методология может оказаться действенным инструментом познания исследуемого феномена. Вместе с тем, разработка такой интегральной методологии представляет собой достаточно сложную исследовательскую проблему<sup>3</sup>.

Это связано с устойчивым доминированием в методологии явно непродуктивных познавательных моделей исследования идеальной сферы правовой жизни общества, которые в целом характеризуются следующими важными обстоятельствами:

Во-первых, многие работы, посвященные рассматриваемой проблеме-тике, неоправданно ориентированы только на предмет изучения, без учета возможностей философско-методологических оснований, применимых для ее правового исследования.

Это наблюдается в огромном массиве описательно-информационных работ и публикаций абстрактно-созерцательного содержания феномена «профессиональные качества сотрудника пограничных органов»<sup>1</sup>.

<sup>2</sup> Значительные результаты в этом направлении развития философии права получены, например, Д. А. Керимовым (См. его работы: Основы философии права. М., 1994; Методология права. М., 2000) и, особенно В. П. Малаховым (См. его работы: Правосознание: природа, содержание, логика : монография. М., 2001; Философия права : учеб. пособие. М., 2002; в соавт. с В. Н. Казаковым. Правосознание и правомерное поведение : монография. М., 2002).

<sup>3</sup> Наличие острой идейной конкуренции в сфере правопонимания начинает осознаваться в качестве деструктивного фактора, что приводит к попыткам синтезировать, соединить элементы различных подходов (позитивистского, естественно-правового, социологического и т.п.), тем самым добившись необходимого компромисса.

<sup>1</sup> За последнее десятилетие в России опубликовано более 100 значимых исследований, посвященных тем или иным аспектам проявления профессионализма в различных видах юридической деятельности. Однако, к сожалению, указанную оценку можно отнести к большинству этих публикаций, поскольку в ряде случаев специалисты весьма произвольно и поверхностно подходят к вопросу выбора и применения соответствующих способов познания феномена «профессиональные качества сотрудника пограничных органов».

По этому поводу К. С. Бельский и Л. А. Зайцева цитируют весьма интересное суждение видного немецкого юриста, логика и методолога XIX в. А. Тренделенбурга: «Науки успешно идут каждая своим путем, но, отчасти не давая себе отчета в своих методах, так как они направлены только на предмет, а не на приемы умственной обработки»<sup>2</sup>. Эти авторы отмечают, что этот недостаток был особенно характерен для советской юридической науки, где классические методы познания были заменены методом диалектического материализма с его партийностью и классовой оценкой каждого общественного явления<sup>3</sup>.

В настоящее время наблюдается постепенный процесс включения в исследовательскую сферу теории права, отраслевых юридических наук, разнообразных познавательных методик (например, герменевтической, феноменологической, коммуникативной). Это позволяет рассматривать правовые проблемы не в узких формально-юридических (догматических) рамках, а дает возможность ставить и решать вопросы о взаимодействии права с самыми различными формами общественного сознания, тем более, что, по сути, нет ни одной формы сознания, безразличной, нейтральной по отношению к ценностям права.

Во-вторых, доминирующее положение в отечественной юриспруденции представлений о формально-юридических основаниях исследования правовых явлений.

Этот подход искусственно разделяет мировоззренческие, идейные и теоретические основания изучения духовной составляющей правовой материи объекта. Он ограничивает пределы научной критики и позволяет обойти вопросы о сложной природе объекта, о социальной обусловленности возникновения и развития этого явления.

В контексте нашего исследования необходимо обратить внимание на то, что правоведы-марксисты в той или иной форме от-

<sup>2</sup> Бельский К. С., Зайцева Л. А. Методология и метод познания в праве (общетеоретические аспекты) // Юридическое образование и наука. 2010. № 3. С. 2.

<sup>3</sup> Там же.

вергали само понятие свободной правовой личности. Кроме того, в истории философско-правовой мысли существовало немало и иных представлений (в частности, основоположников анархизма), отрицавших право и правовую личность.

В. С. Нерсесянц, подробно исследовавший основания, генезис этих представлений, делает вывод о том, что «коммунизм по своей сути и определению (а социалистическая практика — и фактически) отрицает человека как личность, как независимого и самостоятельного (экономического, правового, морального и т.д.) субъекта»<sup>1</sup>. С этим выводом невозможно не согласиться.

При этом следует, на наш взгляд, согласиться с мнением В. П. Малахова, который пишет: «Философия позволяет лишь, так сказать, схватывать предмет в его целостности, вообще, в идее, тогда как содержание знаний о предмете обретается на пути научного познания конкретных явлений и процессов, закономерностей и тенденций, имеющих объективный характер»<sup>2</sup>.

Для логики методологического анализа профессиональных качеств личности философия права имеет значение в качестве фундаментального основания исследования. Будучи познавательным базисом всей системы юридических наук, философия права — наука многослойная. Именно в силу универсальности она является интегральным руководством в научном познании и познавательным стержнем любого правового исследования. Это объясняется, прежде всего, тем, что философия права «выполняет специальные гносеологические функции, являясь теорией познания, логикой и диалектикой развивающегося права»<sup>1</sup>.

Оценивая общее состояние и степень разработанности проблемы социальных качеств офицера-пограничника, следует отметить, что её отдельные аспекты глубоко исследованы в работах отечественных и зару-

бежных авторов и, прежде всего, представителей гуманитарных дисциплин.

Первую группу составляют работы ученых-философов, в которых анализируются и конституируются методологические основы и средства, понятийно-категориальный аппарат, идеи и положения социально-философской науки, обращенные к такому объекту, как социальные качества личности.

К ним в первую очередь следует отнести работы, в которых исследуются методологические<sup>2</sup>, системологические<sup>3</sup>, личностно-деятельностные<sup>1</sup>, социокультурные<sup>2</sup> и

<sup>2</sup> См.: Канье В. А. Основы философии. М.: Логос Кто Рус, 2000; Лакагос И. Методология научных исследовательских программ // Вопросы философии. 1995. № 4; Кохановский В. Л. Философия и методология науки: учебник. М.: Аст, 1999; Мегельский А. Н. Методологические проблемы анализа взаимосвязи армии, государства, общества: учеб. пособие. М.: Академия ФПС России, 2003; Опозкий Г. Л. Взаимосвязь политики и современной научно-технической революции (Социально-философский анализ): дис. ... д-ра филос. наук. М., 1993; Тимошев Р. М. Методологическая культура военно-управленческой деятельности: автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М.: ВУ, 1997; Спиркин А. Г. Философия: учебник. М.: Гардарики, 1999.

<sup>3</sup> См.: работы К. В. Блауберга, В. Н. Садовского, Ю. Г. Юдина, С. Л. Франка и др. Применительно к предметной области исследования особый интерес вызывает докторское исследование В. С. Горбунова «Методологические проблемы теории и практики системного формирования личности советского воина» (автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М., 1991).

<sup>1</sup> См.: Давыдов В. В. Теория деятельности и социальная практика // Вопросы философии. 1996. № 5; Демин М. В. Проблема деятельности. М.: Изд. Моск. ун-та, 1984; Кветной М. С. Человеческая деятельность: сущность, структура, типы. Саратов, 1974; Котов Н. Л. Деятельность командиров, парторганов и партийных организаций по нравственному воспитанию пограничников в условиях перестройки: автореф. дис. ... канд. истор. наук. М.: ВПА, 1989; Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность. М., 1977; Петровский А. В. Личность. Деятельность. Коллектив. М.: Политиздат, 1982.

<sup>2</sup> См.: Дротянко Л. Г. Социокультурная детерминация фундаментальных и прикладных наук // Вопросы философии. 2000. № 1; Лапин Н. И. Проблема социокультурной трансформации // Вопросы философии. 2000. № 6; Рождественский Ю. В. Введение в культуроведение. М.: Добросвет, 2000; Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / пер. с англ. М.: Политиздат, 1992.

<sup>1</sup> Нерсесянц В. С. Философия права. С. 131.

<sup>2</sup> Малахов В.П. Философия права. Идеи и предположения: учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 5.

<sup>1</sup> См., об этом: Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2000. С. 72.

цивилизационные<sup>3</sup> основания и аспекты изучения проблемы социума, человека, в том числе военнослужащего, его социальных качеств.

Ко второй группе относятся работы, в которых: выделяются и анализируются объективные и субъективные факторы детерминации содержания и специфики социально-профессиональных качеств личности, офицера, в том числе и выполняющего сложные задачи по охране Государственной границы Российской Федерации<sup>4</sup>. Эти факторы, а также угрозы, риски и вызовы национальной и пограничной безопасности России полно- и всесторонне раскрыты в законодательных и нормативных правовых актах российского государства. В этих источниках, документах и публикациях всесторонне проанализированы зависимость содержания и специфики социальных качеств личности офицера от темпов научно-технического прогресса, изменения характера войн и вооруженных конфликтов, служебно-боевой деятельности пограничных органов Российской Федерации, тех преобразований, которые осуществляются в поли-

тической, экономической, социальной, духовной и военной сферах российского общества.

Думается, что дальнейшее использование неклассических методологических основ научного познания позволяет расширить потенциал методологии современной юридической науки, что способствует выявлению новых аспектов правовой реальности в ее сущностных измерениях. В связи с этим на первый план выдвигаются проблемы аксиологического характера, касающиеся обоснования ценности права. Действительно, в результате перехода к методологическому плюрализму, признания человека высшей ценностью по отношению к общественным и государственным интересам, усложнения социально-национальных отношений возрастает значение субъективистских правовых теорий, что приводит к рассмотрению права с позиций его соответствия основным ценностям.

В этой связи, аксиологическая правовая проблематика с позиций общечеловеческих, не инструментальных ценностей характеризуется недостаточной разработанностью в современной теории права, что обуславливает необходимость изучения и применения значительного спектра различных общенаучных и специальных методов к ее исследованию. Одним из таких методов, позволяющих описать ценностно-целевую структуру правовой действительности, является феноменологический метод, разработанный в рамках философии и используемый в настоящее время различными общественными и юридическими науками. Феноменологический подход позволяет осознать и сконструировать правовой мир (сферу правовой жизни) как круг уверенностей, к которым относятся с давно сложившимся доверием и которые приняты в качестве безусловно значимых.

Исследование ценностно-целевой структуры профессиональных качеств личности пограничника на основе феноменологического метода способствует рассмотрению правовой реальности, воспринимаемой как на уровне индивидуальных субъективных переживаний, так и на уровне существующей системы правоотношений, кото-

<sup>3</sup> См.: Данилевский Н. Я. Россия и Европа. М., 1997; Ильин В. В., Ахиезер А. С. Российская цивилизация: Содержание, границы возможности. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000; Цивилизация. Культура Личности / отв. ред. В. Ж. Келле. М.: Эдигориал УРСС, 1999; Чугунов В. М. Россия в диалоге культур. Монино, 1999; Шпенглер О. Закат Европы. М., 1993.

<sup>4</sup> См.: Волков В. А. Политическая регуляция военной деятельности государства (Социально-философский анализ): автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М.: ПА ФСБ РФ, 2003; Волков Я. В. Геополитика и безопасность в современном мире. М., 2000; Гаджиев К. С. Введение в геополитику. 2-е изд., доп., перераб. М.: Логос, 2000; Киршин Ю. А. Концепция войны и борьбы с международным терроризмом демократических государств. Клины Брянской области, 2002; Кулаков А. В. Система геополитических факторов и её влияние на пограничную политику Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М., 2000; Пограничная политика Российской Федерации. М.: Граница, 1998; Чебан В. В. Геополитическое положение и военная политика России. М., 2001; Чернавин Ю. А. Социальный статус военнослужащего (социально-философская концепция). М.: ВУ, 1997; Сухарев В. А. Социальные качества офицера-пограничника: сущность, содержание, система, формирование: автореф. дис. ... д-ра филос. наук. М., 2004.

рые связаны с коллективным общественным осознанием и признанием ценности права и объяснения сущности права ценностными феноменами<sup>1</sup>. Феноменология стремится описать феномены сознания и показать, как они конституируются<sup>2</sup>. Феноменологическая методология привносит в правовую теорию мировоззренческий (установочный) и идеологический (идейный) компоненты.

В этом плане весьма интересен один из первых российских опытов (в лице Н. Н. Алексеева) использования феноменологии применительно к праву, поскольку его основные выводы не утратили своего значения и сегодня. Представители данного направления полагают, что существуют содержания чисто идеального характера, данные нам в непосредственном созерцании, как даны, например, дома и деревья. Право, по мнению ученого, есть область ценного, а не область истин чистого разума. Ценности в праве не только усматриваются, познаются теоретически, но и чувствуются, переживаются.

По мнению Н. Н. Алексеева (а наш подход к пониманию профессиональных качеств сотрудника пограничных органов вполне согласуется с этим мнением) одним из важнейших элементов правовой структуры является субъект — носитель обнаруживающихся в праве ценностей. Под субъектом при этом понимается не традиционный субъект права юридической теории, а субъект как деятель, как носитель актов, обнаруживающих ценности. Предположение наличности такого субъекта является необходимой предпосылкой обнаруживающих ценности актов. Ценности только тогда становятся живыми и реальными, когда они находят живого носителя. Любые правомочия и правообязанности, если их рассматри-

вать не как понятия, а как определенную деятельность, опираются на такого субъекта.

«Под личностью разумеется возможность юридической воли, как качество субъекта, то же самое понятие мы обозначаем словом «правоспособность»<sup>1</sup>, — находим мы у Г. Ф. Пухты. Правовое лицо, как и лицо физическое, неразрывно связано с волей, следовательно, с человеком или с некоторым множеством людей. Н. Л. Дювернуа отмечал, что еще во времена Рима сформировалась идея, что все право имеет человека своим творцом, своим предметом и своей целью<sup>2</sup>. Регельсбергер и Н. М. Коркунов настаивали на том, что только люди, в конечном счете, стоят за формально признаваемыми законом субъектами права. Это не означает, что формальные субъекты права не являются действительными с точки зрения правовой реальности, они действительны в правовом смысле, но «оживотворяющие элементы суть в них люди»<sup>3</sup>. Правовое лицо, подобно лицу физическому, признается способным обладать волей, быть ее носителем<sup>4</sup>.

Н. Н. Алексеев в связи с этим писал: «Чтобы говорить о личности, как о самостоятельной ценности, нужно выйти из ее обозначения как простого деятеля, как носителя возможных актов. Нужно проникнуть в существенное содержание самих этих актов, в их качественные особенности и свойства. Тогда только мы сможем сказать, что личность в известных своих состояниях и на известных своих ступенях есть ценность. Таким образом, правовой ценностью может быть не только личность, как единство возможных актов, но и личность в определенных и конкретных проявлениях ее внутреннего существа. Такой вывод, несмотря на

<sup>1</sup> При этом хотелось бы отметить, что отдельные аспекты феноменологического метода используются и сторонниками иных подходов, прежде всего, юридической герменевтики.

<sup>2</sup> Общий вывод, к которому приходят сторонники феноменологического подхода к праву (А. Райнах, Н. Н. Алексеев, Г. Радбрух) сводится к тому, что наряду с правовой действительностью, представляющей собой систему правовых феноменов, существует априорное, эйдетическое, универсальное право, заключающееся в идее правовой ценности.

<sup>1</sup> Пухта Г. Ф. Энциклопедия права. С. 72, 74, 84 и др.

<sup>2</sup> Дювернуа Н. Л. Из курса лекций по гражданскому праву. С. 254.

<sup>3</sup> Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. С. 147—148.

<sup>4</sup> С. С. Алексеев формулирует данный признак субъекта права как «способность вырабатывать, выражать и осуществлять персонифицированную волю». (Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. С. 139).

его значительную очевидность, обыкновенно не вполне признается философией права. Часто упускают из вида, что не личность сама по себе, а определенные ее свойства являются предметом правовой защиты и правового признания»<sup>1</sup>.

Личностный подход в общей теории права реализует формулу «человек есть мера всех вещей». Личность — ведь это не только объект правового воздействия, но и источник, формирующий само право, сила, творящая и преобразующая посредством права социальную действительность. «Под личностью, — подчеркивает Н. И. Матузов, — понимается не просто человек, а человек, взятый в совокупности всех тех свойств и качеств, которые формируются в процессе и под влиянием взаимоотношений человека обществом»<sup>2</sup>. Человек становится личностью только благодаря обществу и своим многообразным связям с ним. «Нельзя безоговорочно всех людей без исключения считать личностями, — писал В. П. Тугаринов. — Личность должна обладать чертами, которые свойственны лишь взрослому и психически нормальному человеку»<sup>3</sup>. Если человек — продукт природы и общества, то личность — только продукт общества. Человек есть «материальный субстрат, носитель личности, а последняя — совокупность свойств этого субстрата»<sup>4</sup>.

В правовом смысле личность — это правовая личность, понимающая и почитающая закон, обладающая необходимыми правовыми качествами. «Недостаток именно таких качеств, — подчеркивает Н. И. Матузов, — застарелая болезнь российских граждан — досоветских, советских и постсоветских»<sup>5</sup>. В свое время Б. А. Кистяковский в знаменитом сборнике «Вехи» с сожалением писал: «Наше общественное созна-

ние никогда не выдвигало идеала правовой личности»<sup>1</sup>. Автор выделяет две стороны идеала правовой личности — «личности, дисциплинированной правом и устойчивым правопорядком, и личности, наделенной всеми правами и свободно пользующейся ими»<sup>2</sup>. Личность связана с правом тысячами нитей. Все это определяет ее правовые качества, делает правовой личностью. В соответствии с этим личность и строит свое поведение. Правовая личность способна выражать правовую волю, выступать ее носителем.

Правовая личность в общественной жизни проявляет себя в качестве участника, стороны социальных отношений, связей. В этих отношениях, связях она перестает существовать только сама для себя, становится также правовой личностью для других, составляет часть данных отношений. Правовая личность, подобно физическому лицу, способна выполнять возлагаемые на нее или принимаемые на себя социальные роли, при этом она сохраняет свою целостность, остается единой личностью. Однако ее правовые функции, правовые роли оказывают значительное влияние на саму правовую личность, способны менять ее внешность, нередко становятся не просто правовыми модулями личности<sup>3</sup>, а ее постоянными свойствами, атрибутами. «Личен всякий. Это ныне, так сказать, всеобщая социальная повинность людей. Обезличить человека нель-

<sup>1</sup> Кистяковский Б. А. В защиту права // Вехи. Из глубины. М., 1991. С. 128.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> В юридической литературе термин «модус» иногда используется в специальном смысле. Так, В. А. Патулин применяет данный термин для обозначения стадии готовности субъективного права к реализации, осуществлению. (См.: Патулин В. А. Государство и личность в СССР. М., 1974. С. 198.) Г. Дербург вслед за римскими юристами постклассического периода рассматривал модус как правовое возложение. (См.: Дербург Г. Пандекты. Т. 1. С. 314—320.) В данной работе указанный термин используется в обычном понимании: как свойство предмета, присущее ему лишь в некоторых состояниях, в отличие от атрибута — неотъемлемого свойства предмета. (См.: Философский энциклопедический словарь / под ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М., 1983. С. 383).

<sup>1</sup> Алексеев Н. Н. Основы философии права. СПб.: Лань, 1999. С. 114.

<sup>2</sup> Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. С. 69.

<sup>3</sup> Тугаринов В. П. Личность и общество. М., 1965. С. 40.

<sup>4</sup> Тугаринов В. П. Теория ценностей в марксизме. Л.: ЛГУ, 1968. С. 75.

<sup>5</sup> Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004. С. 469.

зя», — справедливо в свое время писал Н. Л. Дювернуа<sup>4</sup>.

В части формирования всесторонних качеств личности целесообразно содержательное ориентирование ее на институционально-профессиональную среду, в которой человек проводит значительную часть своей жизни, осуществляя деятельность, и которая оказывает предметное воздействие на формирование его индивидуальных качеств. Профессиональная среда определяет границы нормы существования личности в ней, поэтому не может существовать равенства при взаимодействии личности и профессиональной среды. Индивид вынужден принимать требования большинства, или большинство его не примет как равного себе, откажет в обеспечении его прав.

Думается, что и специфика профессиональной социализации, к примеру, курсантов определяется спецификой военного вуза, особенностями социального взаимодействия с субъектами образовательной среды, особенностями курсантов как социально-профессиональной группы. Практически вся жизнедеятельность представителей данной социально-профессиональной группы регламентирована нормативными документами и жестоко контролируется; курсант находится в данной профессиональной группе строго определенное время (4 — 5 лет), в зависимости от срока обучения. курсанты проживают в казармах, либо в курсантских общежитиях, что, несомненно, накладывает отпечаток на формирование личности.

Так, по мнению С. Н. Дигина, феномен профессиональной социализации курсантов, понимается как противоречивый процесс освоения профессиональной роли офицера, интериоризация норм и ценностей профессионального сообщества, обусловленное сочетанием объективных и субъективных факторов, обеспечивающих эффективное вхождение в профессию<sup>1</sup>.

<sup>4</sup> См.: Дювернуа Н. Л. Из курса лекций по гражданскому праву. С. 247.

<sup>1</sup> Дигин С. Н. Профессиональная социализация курсантов в военных вузах в современных условиях: социологический анализ : автореф. дис. ... канд. социолог. наук. Екатеринбург, 2009.

Таким образом, личность в пределах меры, через качественную составляющую её, становится носителем тех единичных черт, которые делают востребованным его в социуме и обществе. Определить верную направленность формирования этих индивидуальных качеств — важнейшая задача российского государства концептуального значения.

#### Библиография

1. Алексеев, Н. Н. Основы философии права / Н. Н. Алексеев. [Текст] — СПб. : Лань, 1999. — 438 с.
2. Бенда-Бекман К. фон. Правовой плюрализм [Текст] / К. фон. Бенда-Бекман // Человек и право. Книга о Летней школе по юридической антропологии. — М., 1999.
3. Волков, В. А. Политическая регуляция военной деятельности государства (Социально-философский анализ) : автореф. дис. ... д-ра филос. наук / В. А. Волков. [Текст] — М. : ПА ФСБ России, 2003. — 46 с.
4. Вудман, Г. Теория права, антропология и плановый правовой плюрализм [Текст] / Г. Вудман // Человек и право. Книга о Летней школе по юридической антропологии. — М., 1999.
5. Griffiths J. What is legal pluralism? Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law. № 24: Iff. 1986.
6. Еллинек Г. Общее учение о государстве. — 2-е изд [Текст] / Г. Еллинек. — СПб., 1908.
7. Канке, В. А. Основы философии / В. А. Канке. [Текст] — М. : Логос Кто Рус, 2000. — 288 с.
8. Керимов, Д. А. Методология права / Д.А. Керимов. [Текст] — М., 2000. — 560 с.
9. Кохановский, В. П. Философия и методология науки : учебник / В. П. Кохановский. [Текст] — Ростов-на-Дону, 1999. — 576 с.
10. Кулаков, А. В. Система геополитических факторов и её влияние на пограничную политику Российской Федерации : дис. ... д-ра филос. наук / А. В. Кулаков. [Текст] — М., 2000. — 390 с.
11. Малахов, В. П. Правосознание: природа, содержание, логика / В. П. Малахов. [Текст] — М., 2001. — 386 с.
12. Мальцев, Г. И. Понимание права. Подходы и проблемы / Г. И. Мальцев. [Текст] — М., 1999. — 419 с.
13. Нерсесянц, В. С. Философия права: учебник / В. С. Нерсесянц. [Текст] — М., 1997. — 647 с.
14. Сухарев, В. А. Социальные качества офицера-пограничника: сущность, содержание, система, формирование : автореф. дис. ... д-ра филос. наук / В. А. Сухарев. [Текст] — М., 2004. — 361 с.
15. Сырых, В. М. Логические основания общей теории права. Т. 1. Элементный состав / В. М. Сырых. [Текст] — М., 2000. — 528 с.
16. Тугаринов, В. П. Личность и общество / В. П. Тугаринов. [Текст] — М., 1965.

17. Тугаринов, В. П. Теория ценностей в марксизме / В. П. Тугаринов. [Текст] — ЛГУ, 1968. — 124 с.

18. Юдин, Э. Г. Методология науки. Системность. Деятельность / Э.Г. Юдин. [Текст] — М., 1997. — 440 с.

## Methodological approaches to the study of the phenomenon of the «professional qualities of an employee border bodies»

© **Kazakov V. N.**,

Professor, Department of public and administrative law Tula state University, doctor of legal Sciences, Professor

© **Tuganov Yu. N.**,

chief scientific officer Russian state University of justice Professor of the Russian customs Academy, doctor of legal Sciences, Professor, honored lawyer of the Russian Federation.

**Annotation.** The article with the main methodological approaches to understanding the phenomenon of «professional quality of border authorities of the Russian FSB»

**Keywords:** methodology, adequacy of methodologies, the pluralism of methodology.

### Bibliography

1. Alekseev, N. N. The foundations of the philosophy of law [Text] / N. N. Alekseev. — St. Petersburg : Publishing house «LAN», 1999. — 438 p.
2. Benda-Beckmann, K. von. Legal pluralism [Text] / K. von. Benda-Beckman // Man and law. A book about Summer school in legal anthropology. — М., 1999. — S. 8—23.
3. Volkov, V. A. the Political regulation of military activities (Socio-philosophical analysis) [Text] : author. dis. ...d-RA filos. Sciences / V. A. Volkov. — М. : PA, FSB, 2003. — 46 p.
4. Woodman, G. Theory of law, anthropology and planned legal pluralism [Text] / G. Woodman // Man and law. A book about Summer school in legal anthropology. — М., 1999. S. 15.
5. Griffiths J. What is legal pluralism? Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law. — № 24: Iff. 1986.
6. Jellinek, the General doctrine of the state. — 2-e Izd [Text] / G. Jellinek. — St. Petersburg, 1908.
7. Kanke, V. A. philosophy [Text] / V. A. Kanke. — М. : Logos, Who Rus, 2000. — 288 p.
8. Kerimov, D. A. Methodology of law [Text] / D. A. Kerimov. М., 2000. — 560 p
9. Kochanowski, V. P. Philosophy and methodology of science [Text]: Textbook. / V. P. Kochanowski. — Rostov-on-don, 1999. — 576.
10. Kulakov, A. V. System of geopolitical factors and its impact on border policy of the Russian Federation [Text] : author. dis. ...d-ra filos. sciences / A. V. Kulakov. — М., 2000. — 390 p.
11. Malakhov, V. P. the sense of justice: nature, content, logic [Text] / V. P. Malakhov. — М., 2001. — 386 p.
12. Maltsev, G. I. Understanding of the law. Approaches and challenges [Text] / G. I. Maltsev. — М., 1999. — 419 p.
13. Nersesyants, V. S. Philosophy of law [Text]: Textbook. / V. S. Nersesyants. — М., 1997. — 647 p.
14. Sukharev, V. A. Social quality border guard officers: the nature, content, system, formation [Text] : author. dis. ...d-ra filos. sciences / V. A. Sukharev. — М., 2004. — 361 p.
15. Raw, V. M. Logical foundations of a General theory of law. Vol. 1. Elemental composition [Text] / V. M. Raw. — М., 2000. — 528 S.
16. Tugarinov, V. P. the individual and society [Text] / V. P. Tugarinov. — М., 1965. — S. 91—93.
17. Tugarinov, V. P. the Theory of values in Marxism [Text] / V. P. Tugarinov. — Leningrad state University, 1968. — 124 p.
18. Yudin? E. G. the Methodology of science. Consistency. Activity [Text] / E. G. Yudin. — М., 1997. — 440 S.

## Противодействие коррупции в военной организации государства

Основные правовые средства профилактики  
коррупции в воинских частях

© Бараненкова И.В.,

кандидат юридических наук

**Аннотация:** в статье рассматриваются некоторые проблемы применения антикоррупционного законодательства, меры профилактики коррупции, правовые средства профилактики коррупции в воинских частях.

**Ключевые слова:** антикоррупционное законодательство, противодействие коррупции, меры профилактики коррупции, правовые средства профилактики коррупции в воинских частях.

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

В современной России отмечается явная тенденция усиления борьбы с коррупцией. Только за неполный год по коррупционным статьям было осуждено около десятка региональных министров и их заместителей<sup>1</sup>. За 9 месяцев 2016 г. следственными органами Следственного комитета Российской Федерации за совершение преступлений коррупционной направленности суду преданы 427 лиц, обладающих особым правовым статусом<sup>2</sup>. Сильный общественный резонанс вы-

звало задержание Министра экономического развития Российской Федерации А. Улюкаева.

Но, несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации<sup>3</sup>. Коррупция разрушает государство, подрывает его обороноспособность, используется противником в качестве инструмента государственных переворотов<sup>4</sup>. В связи с этим сохраняется актуальность вопроса о том, что же необходимо делать для того, чтобы ее искоренить.

Зачастую приходится слышать, что главное — ужесточить ответственность. Еще во времена персидского царя Камбиса (600—559 г. до н.э.) согласно Истории Геродота с продажного судьи сдирали кожу, а

<sup>1</sup> Среди них оказались: бывший министр образования Ставрополя Василий Лямин, бывший министр имущественных отношений Хабаровского края Александр Давиденко, бывший министр физкультуры и спорта Челябинской области Юрий Серебренников, бывший министр строительства и ЖКХ Калужской области Александр Болховитин, бывший министр соцразвития и труда Астраханской области Екатерина Лукьяненко, бывший министр имущества и земельных ресурсов Нижегородской области Александр Макаров, бывший замминистра сельского хозяйства Рязани Геннадий Ноздрин, бывший замминистра физкультуры и спорта Московской области Сергей Малинин и др. Практически все они получили реальные сроки с весьма крупными штрафами. В частности, штраф Юрия Серебренникова составил 150 млн руб. (Сухаренко А. Карт-бланш. Министерская доля // Российская газета. 2016. 16 нояб.).

<sup>2</sup> В их числе: 246 депутатов и выборных глав муниципальных образований органов местного самоуправления, 13 депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации, 56 членов избирательных комиссий, 27 следователей и руководителей следственных органов системы МВД России, 21 — Следственного комитета, 11 прокурорских работников, 3 судьи, 42 адвоката (Козлова Н. Что впоследствии? (интервью Россий-

ской газете председателя Следственного комитета Российской Федерации) // Российская газета. 2016. 12 дек. Всего в 2016 г. осуждено 9 932 лица за совершенные коррупционные преступления, из которых 984 должностных лица правоохранительных органов, т.е. около 10%. Наибольшее количество осужденных из числа сотрудников органов внутренних дел — 629, ФССП России — 134, ФСКН России — 45, ФТС России — 38, Следственного комитета — 18. (Юрий Чайка: нечистые на руку чиновники иногда проявляют чудеса изобретательности: URL: <http://www.interfax.ru/interview/540326>).

<sup>3</sup> Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460.

<sup>4</sup> Бараненкова И. В. Коррупция как угроза обороноспособности страны и безопасности государства // Военное право. 2015. № 2.

его преемника усаживали в кресло, обтянутое кожей предыдущего<sup>1</sup>. Но, как показывает отечественный и зарубежный опыт, в борьбе с преступностью решающую роль играет не тяжесть наказания<sup>2</sup>, а его неотвратимость. С учетом высочайшего уровня латентности коррупции<sup>3</sup> (что обусловлено, прежде всего, тем, что коррупционная связь выгодна обеим сторонам в ней участвующим), обеспечение неотвратимости наказания является весьма трудной задачей. Кроме

<sup>1</sup> Бараненкова И. В. Правовые аспекты организации работы по профилактике коррупции в подразделении // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2014. № 12; Толкачев В. В. Коррупционное проявление через взятку // *Гражданин и право*. 2006. № 2; Уголовное право. Особенная часть: учебник / под ред. И. Я. Козаченко, З. А. Незнамова, Г. П. Новоселова. М., 1998. С. 606.

<sup>2</sup> Только с 2001 по 2013 гг. в Китае по обвинению во взяточничестве расстреляли 13 000 (!) чиновников, включая главу города Сучжоу и заместителя мэра Пекина, вице-спикера парламента, десятки министров и губернаторов. А в прошлом году 160 000 работников госаппарата Китая были арестованы по обвинению в коррупции. Всего же с начала реформ (30 лет назад) к тюремному заключению приговорен миллион чиновников. Взятка на сумму 100 тыс. юаней (около 540 тыс. руб.) по законам КНР карается 10-летними работами в трудовом лагере и вплоть до пожизненного заключения. В «отягчающих обстоятельствах» положен расстрел и конфискация имущества, причём семья чиновника получает счёт за израсходованную пулю — 10 юаней. Нечасто, но иногда смерть ждёт и взяточдателя. В 2008 г. на стадионе под Пекином были казнены сразу 150 бизнесменов, получивших за подкуп строительные подряды на Олимпиаду. Сотрудник дорожной полиции в КНР не отпустит за взятку водителя, нарушившего правила, просто не захочет связываться. За взятку в 100 долларов предусмотрено тюремное заключение на срок до 9 лет, а если офицеров было двое, это считается коррупционным сговором, и срок составляет 25 лет. (Зотов Г. Драконовские меры. Насколько эффективна борьба с коррупцией в Китае // *Аргументы и факты*. 2013. № 29). Несмотря на суровые наказания, даже на публичные казни, полностью искоренить случаи сговора предпринимателей и чиновников не удастся. (Овчинников В. Как искоренить коррупцию // *Российская газета*. 2006. 10 ноября). Но при этом количество взяточников сокращается.

<sup>3</sup> Специалистами-криминологами признано, что из всего объема совершаемого взяточничества выявляется не более 5—7 процентов случаев (Двуликаяз взятка // *Российская газета*. 2010. 17 июня). См. также: Уровень коррупции в России зашкаливает, раскрываемость — низкая // URL: <http://www.66.ru/news/society/23504>.

того, карательные меры не приводят к существенной минимизации распространения коррупции без применения системы профилактических мер<sup>4</sup>.

Противодействие коррупции в воинских частях должно быть организовано с учетом того, что в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции), противодействие коррупции включает в себя деятельность:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> «Мы не можем полагаться только на наказание. Наказание эффективно только какое-то время, но оно не затрагивает корней коррупции, поэтому нам необходимо расширять превентивные меры по предупреждению коррупции», — считает Янь Цюньли, представитель Центральной комиссии ЦК КПК по проверке дисциплины. На созданное в 2007 г. в Китае Госуправление по предотвращению коррупции возложены, в том числе, такие задачи как: «изучение причин возникновения коррупции, анализ методов ее уничтожения, контроль над использованием чиновниками властных полномочий, изучение действующего законодательства с целью исключения из него лазеек, позволяющих администраторам-взяточникам уходить от наказания» (Сергеев А. «Красный» конверт для чиновников. Коррупция в Китае приобрела новые формы // *Российская газета*. 2008. 1 марта). См. подробнее: Миронов О. И. Профилактика коррупции среди военнослужащих: проблемы и направления совершенствования // *Военное право*. 2011. № 3.

<sup>5</sup> Как отметил В. В. Путин, важный вопрос — компенсация ущерба, причинённого коррупционером. Из 15,5 млрд руб., подлежащих взысканию по делам о коррупции, в прошлом году удалось вернуть только 588 млн руб. (Заседание Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 г. (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51207>)). Доля материального ущерба от коррупционных преступлений составляет примерно 10% от суммы ущерба, причиняемого всеми видами преступлений в целом по России. Размер причиненного преступле-

При этом согласно ст. 3 Закона о противодействии коррупции одним из основных принципов противодействия коррупции назван принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции. Т.е. именно профилактика коррупции признается законодателем основным направлением работы в этой сфере<sup>1</sup>.

Согласно ст. 6 Закона о противодействии коррупции, профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению<sup>2</sup>;

---

ниями коррупционной направленности материального ущерба в 2016 г. составил 43,8 млрд руб. Изъято имущества, денег и ценностей на сумму 9,9 млрд руб.; арестовано имущество на общую сумму 34,6 млрд руб. С лиц, осужденных за коррупционные преступления, в судебном порядке взыскиваются суммы неосновательного обогащения (подобные иски предъявляются потерпевшими и прокурорами практически по каждому десятому делу). Так, по рассмотренным судами уголовным делам указанной категории только за последних полтора года удовлетворено гражданских исков о возмещении ущерба на общую сумму свыше 11 млрд руб. (Юрий Чайка: нечистые на руку чиновники иногда проявляют чудеса изобретательности // URL: <http://www.interfax.ru/interview/540326>).

<sup>1</sup> См. подробнее: Туганов Ю. Н. Антикоррупционная деятельность в Вооруженных Силах Российской Федерации: правовой аспект // Россия-Китай: проблемы обеспечения национальной и международной безопасности : сб. докл. VII Всерос. научно-практ. конф. ; ЧитГУ. Чита, 2009; Харитонов, С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции // Военное право. 2012. № 2.

<sup>2</sup> Так, например, по мнению С. Е. Нарышкина, необходим коренной перелом общественного сознания — формирование в обществе атмосферы жесткого неприятия коррупции. Главным звеном противодействия коррупции в нашей стране он считает, наше общество должно объединиться для борьбы с коррупцией. Для успеха необходим перелом в общественном сознании. В этой связи важно создать условия, при которых у людей будет возникать неприязнь к коррупции. Любопытный гражданин должен, в конце концов, понять, что недопустимо добиваться решения проблем путем дачи взятки чиновнику. ... Поэтому огромную роль в деле борьбы с коррупцией играет правовое просвещение. У граждан не должно складываться понимание, что коррупция непобедима. Как сказал Президент Российской Федерации: «Коррупция должна быть не просто незаконной. Она должна стать неприличной». (Ковалев А. Вне закона,

2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов<sup>3</sup>;

3) рассмотрение в государственных органах, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

4) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

5) установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в

---

вне морали (интервью главы Администрации Президента Российской Федерации С. Е. Нарышкина) // Российская газета. 2010. 9 дек.

<sup>3</sup> В 2016 г. прокуратурой изучено свыше 700 тыс. нормативных правовых актов, из которых 41 тыс. содержали коррупциогенные факторы, то есть такие правила, которые создавали условия для совершения коррупционных правонарушений. По фактам указанных нарушений в текущем году прокурорами внесено 3 тыс. требований, принесено почти 37 тыс. протестов, направлено 187 исковых заявлений в суды, внесено более 1 тыс. представлений, направлено 540 информаций. После вмешательства прокуратуры коррупциогенные факторы исключены из 36 тыс. нормативных правовых актов (Юрий Чайка: нечистые на руку чиновники иногда проявляют чудеса изобретательности // URL: <http://www.interfax.ru/interview/540326>).

отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

б) внедрение в практику кадровой работы государственных органов, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

7) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Руководством страны предпринимаются весьма интенсивные меры по развитию правовых основ и мер противодействия коррупции<sup>1</sup>.

Сегодня можно с уверенностью утверждать, что сформирован целый комплекс правовых мер воздействия на государственных служащих, позволяющих успешно обеспечивать профилактику коррупции с их стороны<sup>2</sup>.

К основным из них можно отнести, прежде всего, совокупность требований к служебному поведению (обязанностей, ограничений и запретов), устанавливаемых в целях противодействия коррупции<sup>3</sup>:

1) запрет отдельным категориям лиц 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<sup>4</sup>. Впервые этот запрет был введен в отношении сотрудников органов федеральной службы безопасности<sup>5</sup>, затем в отношении иных категорий госслужащих. В результате уже в 2013 г. было установлено, что указанными активами в России обладают чуть более 1600 муниципальных и государственных служащих (т.е. менее 0,1% всех служащих). Из них 996 владеют объектами недвижимости за рубежом, из которых 600 — на постсоветском пространстве в основном — это наследство, оставшееся ещё со времён СССР. Остальная недвижимость практически везде в странах, располагающих хорошим климатом, то есть курортными услугами (в основном это Болгария, Испания, Турция, Финляндия, Египет). О наличии банковских счетов и вкладов, а также наличных средств и ценностей за границей заявили около 600 служащих. Всего 80 чиновников пользуются иностранными финансовыми инструментами. Некоторые чиновники просто при введении этой нормы написали заявление и уволились с госслужбы. В частности, так поступил заместитель Министра связи и массовых коммуникаций

<sup>1</sup> Бараненкова И. В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях // Военное право. 2014. № 3.

<sup>2</sup> Бараненкова И. В. Как организовать эффективную работу по профилактике коррупции в воинской части: рекомендации по обеспечению соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12; Бараненкова И. В. Правовые аспекты организации работы по профилактике коррупции в подразделении // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 12.

<sup>3</sup> Установлены, прежде всего, Законом о противодействии коррупции.

<sup>4</sup> Статья 7.1 Закона о противодействии коррупции.

<sup>5</sup> Что вызвало бурную реакцию в блогосфере и в ряде СМИ. См., например: Елена Панфилова: ФСБшников заставляют продать недвижимость за границей, а они просто переписут ее на родственников // URL: [http://tvrain.ru/news/elena\\_panfilova\\_fsbshnikov\\_zastavlyayut\\_prodat\\_nedvizhimost\\_za\\_granitseya\\_a\\_oni\\_prosto\\_perepishut\\_ee-181310/](http://tvrain.ru/news/elena_panfilova_fsbshnikov_zastavlyayut_prodat_nedvizhimost_za_granitseya_a_oni_prosto_perepishut_ee-181310/).

Д. Свердлов, который предпочёл освободить занимаемую им должность<sup>1</sup>;

2) Обязанность<sup>2</sup> представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей<sup>3</sup>. В настоящее время справки о доходах сдают примерно 1,5 млн человек. Все справки анализируются сотрудниками подразделений по профилактике коррупции. При выявлении признаков недостоверности начинается антикоррупционная проверка, предусматривающая комплекс мер, вплоть до проведения оперативно-разыскных мероприятий. К примеру, только в первом полугодии 2013 г. проведено свыше 130 тыс. проверок полноты и достоверности сведений о доходах, представленных муниципальными и государственными служащими. По их итогам почти к 3000 служащих применены меры юридической ответственности, в том числе 200 служащих разных уровней уволены со службы в связи с утратой доверия<sup>4</sup>;

3) обязанность представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних

детей<sup>5</sup> в случаях и порядке, которые установлены Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». При этом законодательством предусмотрено изъятие имущества, расходы на приобретение которого госслужащий не смог обосновать (с учетом своих доходов)<sup>6</sup>. В 2013 г. 14 400 человек впервые представили сведения о своих расходах на сумму дороже, чем трёхлетний совокупный доход (в том числе 12 700 человек приобрели недвижимость, чуть более 1600 человек сообщили о том, что приобрели транспортные средства, 69 должностных лиц стали обладателями ценных бумаг и долей участия в коммерческих организациях). В результате проверок было выявлено около 20 фактов непредоставления или предоставления недостоверных сведений о расходах<sup>7</sup>. По результатам виновные привлекаются к ответственности вплоть до увольнения;

4) обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений<sup>8</sup>. В 2013 г. поступило и рассмотрено более 2,5 тыс. заявлений чиновников о том, что им предла-

<sup>1</sup> Комментарий Сергея Иванова по итогам заседания Совета по противодействию коррупции (30 октября 2013 г.) // URL: <http://state.kremlin.ru/face/19520>.

<sup>2</sup> Корякин В. М. Обязанность военнослужащего представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 3; Корякин В. М. Подай сведения о доходах и служи спокойно (комментарий к указам Президента Российской Федерации о порядке подачи некоторыми категориями военнослужащих сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2009. № 9.

<sup>3</sup> Статья 8 Закона о противодействии коррупции. См. подробнее: Бараненкова И. В. Новые требования к представлению военнослужащими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 2.

<sup>4</sup> Комментарий Сергея Иванова по итогам заседания Совета по противодействию коррупции (30 октября 2013 г.) // URL: <http://state.kremlin.ru/face/19520>.

<sup>5</sup> Бараненкова И. В., Миронов О. И. О некоторых проблемах ответственности военнослужащих за нарушение норм Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2014. № 8.

<sup>6</sup> С момента предоставления прокурорам полномочий в этой сфере ими выявлено свыше 11 тыс. нарушений законодательства, инициировано более 500 процедур контроля, в суды направлено более 30 исковых заявлений об обращении в доход государства движимого и недвижимого имущества, в отношении которого чиновники не смогли представить сведения, подтверждающие его приобретение на законные доходы. Общая стоимость такого имущества превысила 200 млн. руб. судами уже удовлетворено 11 исков прокуроров на сумму, превышающую 75 млн. руб. (Юрий Чайка: нечистые на руку чиновники иногда проявляют чудеса изобретательности // URL: <http://www.interfax.ru/interview/540326>).

<sup>7</sup> Комментарий Сергея Иванова по итогам заседания Совета по противодействию коррупции (30 октября 2013 г.) // URL: <http://state.kremlin.ru/face/19520>.

<sup>8</sup> Статья 9 Закона о противодействии коррупции.

гали взятку или склоняли к совершению иных коррупционных правонарушений. По результатам этих заявлений возбуждено 835 уголовных дел и уже в этом же году к ответственности были привлечены 311 человек<sup>1</sup>. В 2015 г. поступило уже более 5,5 тыс. уведомлений о попытках склонить к коррупции или даче взятки. По данным фактам возбуждено 2863 уголовных дела и уже осуждено 1700 человек<sup>2</sup>;

5) обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов, а также уведомить в установленном порядке о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения<sup>3</sup>. В первом полугодии 2013 г. таких уведомлений было подано 2 100<sup>4</sup>. В случае неисполнения указанной обязанности служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> Комментарий Сергея Иванова по итогам заседания Совета по противодействию коррупции (30 октября 2013 года) // <http://state.kremlin.ru/face/19520>.

<sup>2</sup> Заседание Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 г. (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51207>).

<sup>3</sup> Ст. 10, 11 Закона о противодействии коррупции. См. подробнее: Бараненков В. В. Конфликт интересов на военной службе: сущность и проблемы квалификации // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. 2015. № 6; Бараненков В. В. Конфликт интересов в системе средств профилактики коррупции в воинской части // *Военное право*. 2014. № 1; Бараненкова И. В. Конфликт интересов: новый подход законодателя и меры по предотвращению и урегулированию в воинских частях // *Право в Вооруженных Силах* — Военно-правовое обозрение. 2015. № 12; Изолитов А. С. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и противодействие коррупции: монография. М.: Издательский дом Шумиловой И. И., 2013.

<sup>4</sup> Комментарий Сергея Иванова по итогам заседания Совета по противодействию коррупции (30 октября 2013 г.) // URL: <http://state.kremlin.ru/face/19520>.

<sup>5</sup> Например, близкие родственники начальника научно-технического управления МЧС генерал-майора Молчанова участвовали в деятельности коммерческой структуры, взаимодействовавшей с подразделениями, которые он сам и курировал. За это генерал Молчанов был уволен из МЧС. (См.: Комментарий Сергея Иванова по итогам заседания Совета по противодействию коррупции (30 октября 2013 г.) // URL: <http://state.kremlin.ru/face/19520>). В 2016 г. по представлению Генеральной прокуратуры Российской Федерации уволен руководитель Управле-

6) ограничения<sup>6</sup>, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора после увольнения со службы<sup>7</sup> (гражданин, замещавший должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более 100 тыс. руб. на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению госу-

ния Роскомнадзора по Республике Бурятия. В конце прошлого года ею было рассмотрено несколько дел об административных правонарушениях в области связи и информации, совершенных ее супругом, который являлся руководителем направления республиканского филиала одного из крупнейших сотовых операторов России. В нарушение закона мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов она не приняла и, имея личную заинтересованность в разрешении данных дел, самоотвод не заявила. В итоге по каждому из дел назначила нарушителю минимальные наказания в виде предупреждений. По требованию Генпрокуратуры приказом министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации чиновница была уволена с государственной гражданской службы в связи с утратой доверия (Юрий Чайка: нечистые на руку чиновники иногда проявляют чудеса изобретательности // URL: <http://www.interfax.ru/interview/540326>).

<sup>6</sup> Статья 12 Закона о противодействии коррупции.

<sup>7</sup> О практике применения ст. 12 Закона о противодействии коррупции см. разъяснения Минтруда России от 22 июня 2012 г., от 5 октября 2012 г., от 30 ноября 2013 г., информацию Минюста России от 30 мая 2014 г.

дарственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов)<sup>1</sup>;

7) обязанность передачи ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в целях предотвращения конфликта интересов<sup>2</sup>.

Иные запреты, ограничения, обязанности и правила служебного поведения в отношении госслужащих и иных категорий должностных лиц могут устанавливаться федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами<sup>3</sup>.

Так, в частности, антикоррупционные стандарты (требования к служебному поведению) военнослужащих установлены, кроме того, п. 7 ст. 10 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». В частности, военнослужащему запрещено получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением обязанностей военной службы, за исключением ценных подарков (в том числе именных) и денежных сумм, которыми военнослужащие награждаются в порядке поощрения в соответствии с общевоинскими уставами<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> В 2016 г. по этой статье прокурорами возбуждено 3,5 тыс. дел об административных правонарушениях. В результате более 3 тыс. лиц привлечены к административной ответственности и оштрафованы на 140 млн руб. (Юрий Чайка: нечистые на руку чиновники иногда проявляют чудеса изобретательности // URL: <http://www.interfax.ru/interview/540326>).

<sup>2</sup> Ст. 12.3 Закона о противодействии коррупции.

<sup>3</sup> Статья 12.5 Закона о противодействии коррупции.

<sup>4</sup> См. подробнее: Бараненкова И. В. О некоторых проблемах применения в военных организациях Постановления Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 10 // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 2; Кудашкин А. В. Подарок или взятка: вот в чем вопрос?! (вопросы квалификации при совершении военнослужащими коррупционных правонарушений) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2010. № 3..

Но кроме них, согласно ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» на военнослужащего, если иное не предусмотрено федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих исполнению военнослужащим обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности или обеспечению безопасности Российской Федерации<sup>5</sup>.

Данным Законом, в частности запрещено (ст. 17):

— осуществлять предпринимательскую деятельность (п. 3);

— использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам (п. 8);

— разглашать или использовать в целях, не связанных со службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие известными в связи с исполнением должностных обязанностей (п. 9)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> См. подробнее: Бараненкова И. В. «Гражданские» антикоррупционные стандарты военнослужащих (или как не стать «случайной жертвой» борьбы с коррупцией) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 10; Бараненкова И. В. Требования к служебному поведению военнослужащих (или как не стать «случайной жертвой» борьбы с коррупцией) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 11.

<sup>6</sup> Так, например, в 1997 г. достоянием общественности стал крупный скандал в министерстве обороны США после завершения операции «Мусорный ветер» — специальной акции ФБР, в результате которой 54 сотрудника военного ведомства и десяти корпораций были наказаны за раскрытие технической информации об условиях проведения тендеров на получение выгодных контрактов в обмен на крупные взятки и теплые должности (Роуз-Аккерман С. Коррупция и

Госслужащие обязаны, в частности (ст. 18):

— не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство (п. 8);

— проявлять корректность в обращении с гражданами (п. 9);

— не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа (п. 13).

За нарушение любого из указанных и иных установленных обязанностей, запретов, ограничений, установленных в целях противодействия коррупции, госслужащий подлежит наказанию, вплоть до увольнения со службы.

Установление особенностей ответственности за коррупционные правонарушения<sup>1</sup> стало своего рода «приводным ремнем» активизации правового механизма профилактики коррупции. При этом ответственность была установлена не только за непосредственно коррупцию, но и за правонарушения законодательства о профилактике коррупции (например, за нарушение требований к служебному поведению, за некорректную информацию в справках о доходах и т.п., т.е. только за предпосылки к коррупции). За подобные «коррупциогенные» правонарушения дисциплинарного характера установлена весьма жесткая ответственность<sup>2</sup> вплоть до увольнения со служ-

государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 34. Цит. по: Промежуточный отчет о НИР по теме: «Разработка и внедрение механизмов противодействия коррупции на военной службе, их законодательное, нормативное правовое и методическое обеспечение» (шифр «Противодействие — 2009»). М.: НИЦ «Наука — XXI». 2009. С. 26).

<sup>1</sup> Корякин В. М. О порядке применения к военнослужащим взысканий за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 5; Туганов Ю. Н., Журавлев, С. И. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности // Российская юстиция. 2014. № 4; Штаненко В. И., Цветков А. С. Увольнение военнослужащих в связи с утратой доверия // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 2.

<sup>2</sup> Как отметил В. В. Путин, только за 9 месяцев 2015 г. почти 11 тыс. должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности за нарушение ан-

бы<sup>3</sup>. Установлен и особый порядок привлечения к такой ответственности<sup>4</sup>. Особое значение приобрел новый институт ответственности — увольнение в связи с утратой доверия<sup>5</sup>.

तिकоррупционных стандартов Заседание Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 г. (URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51207>).

<sup>3</sup> Так, например, в 2013 г. в ходе проверок выявлены факты сокрытия сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера заместителем командующего военно-транспортной авиации Минобороны России генерал-майором Шемякиным. Далеко не всё указал в своей декларации и заместитель командующего войсками Центрального военного округа по материально-техническому обеспечению генерал-майор Свинцов. Оба эти генерала были уволены с военной службы. Освобождены от должности заместитель директора Рособоронзаказа Домбровский, заместитель Главкома внутренних войск МВД России генерал-полковник Лазебин. Не дожидаясь окончания проверочных мероприятий, добровольно оставил свой пост бывший глава Спецстроя России Нагинский. Были выявлены признаки недостоверности (неполноты) сведений в справках помощника Министра финансов Попова, начальника Управления ФСКН России по Ханты-Мансийскому автономному округу генерал-майору полиции Вишнякову. Всего в 2013 г. уволены в связи с утратой доверия 200 человек, из них из центральных аппаратов федеральных органов государственной власти — 5, территориальных органов — 158. При этом только из органов внутренних дел уволено 88 человек (Комментарий Сергея Иванова по итогам заседания Совета по противодействию коррупции (30 октября 2013 г.) // URL: <http://state.kremlin.ru/face/19520>).

<sup>4</sup> См., например: Бараненкова И. В., Миронов О. И. Особенности дисциплинарной ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 8; Бараненкова И. В. О некоторых проблемах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 7; Цветков А. С. Организация проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 3.

<sup>5</sup> Так, только за 9 месяцев 2016 г. по результатам прокурорских проверок уволено в связи с утратой доверия 240 лиц. При этом более 70% из них — это работники представительных и исполнительных органов местного самоуправления, 12% — работники федеральных министерств и ведомств и их территориальных подразделений, около 6% — работники государственных и муниципальных учреждений и

Важное значение в правовом механизме профилактики коррупции имеют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (в воинских частях — аттестационные комиссии)<sup>1</sup>, которые приобрели функции рассмотрения сущности допущенных служащими коррупционных правонарушений, выработки и обсуждения предложений о привлечении к ответственности, иных мер профилактики, координации этой деятельности в госоргане (воинской части).

К иным правовым средствам профилактики коррупции можно отнести соответствующие кодексы этики и служебного поведения, утвержденные в каждом ведомстве<sup>2</sup>, которые, дополняя требования к служебному поведению, являются мощным инструментом воспитательного воздействия на военнослужащих. Положения кодексов этики носят рекомендательный характер, случаи их нарушения военнослужащим могут быть рассмотрены на заседании аттестационной комиссии или общем собрании военнослужащих (офицерском собрании). По результатам такого рассмотрения военно-

служащий может быть предупрежден о недопустимости подобного поведения, а в случае совершения коррупционного правонарушения, допущенные ранее нарушения кодекса этики учитываются в качестве отягчающего обстоятельства.

В целом уже имеющиеся в нашем законодательстве правовые средства профилактики коррупции при их умелом активном комплексном применении позволяет успешно и результативно обеспечивать предупреждение коррупции в воинской части. Вместе с тем, с учетом опыта правоприменительной деятельности, необходима постоянная работа по дальнейшему совершенствованию указанных правовых средств и правового механизма профилактики в целом, включая придание указанным средствам большей системности<sup>3</sup>.

Как указывал В. В. Путин, только требования закона, только формулировки этих требований недостаточно. Нам необходимо сформировать общественную атмосферу неприятия коррупции и в том числе, конечно, выстроить надёжную систему обратной связи между обществом и государством. Каждый сигнал о коррупции и коррупционных проявлениях должен получать адекватную реакцию<sup>4</sup>. Ключевой задачей остаётся формирование в обществе антикоррупционного правосознания. Неприятие к нарушению закона должно воспитываться со школьной скамьи — и в школах, и в высших учебных заведениях, и в средних учебных заведениях, и, конечно, на работе и в семье<sup>5</sup>.

#### Библиография

<sup>3</sup> Как указал В. В. Путин, «повысить эффективность антикоррупционной работы, добиться кардинального снижения уровня коррупции в обществе можно только действуя последовательно и системно» (Заседание Совета по противодействию коррупции 30 октября 2013 г. // URL: <http://news.kremlin.ru/news/19516>). См. также: Бараненкова И. В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях // *Военное право*. 2014. № 3.

<sup>4</sup> Заседание Совета по противодействию коррупции 30 октября 2013 г. // URL: <http://news.kremlin.ru/news/19516>.

<sup>5</sup> Заседание Совета по противодействию коррупции 26 января 2016 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51207>.

около 5% — работники органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Юрий Чайка: нечистые на руку чиновники иногда проявляют чудеса изобретательности // URL: <http://www.interfax.ru/interview/540326>).

<sup>1</sup> Бараненков В.В. Организационно-правовые основы деятельности и функции аттестационных комиссий в сфере профилактики коррупции в воинских частях // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2015. № 4; Горновский А. А., Корякин В. М. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2014. № 9; Штаненко В. И. Значимость участия аттестационных комиссий воинских частей в процессе определения меры ответственности военнослужащих, совершивших коррупционные правонарушения // *Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение*. 2012. № 8.

<sup>2</sup> См.: Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г.) (протокол № 21) // Бюллетень «Официальные документы в образовании». 2011. № 36.

1. Бараненков, В. В. Конфликт интересов в системе средств профилактики коррупции в воинской части [Электронный ресурс] / В. В. Бараненков // Военное право. — 2014. — № 1 // URL: <http://www.voennopravo.ru/node/5268>.
2. Бараненков, В. В. Конфликт интересов на военной службе: сущность и проблемы квалификации. [Текст] / В. В. Бараненков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 6.
3. Бараненков, В. В. Опыт системного применения организационно-правовых мер профилактики коррупции в органах пограничной службы Республики Беларусь [Электронный ресурс] / В. В. Бараненков // Военное право. — 2015. — № 1 // URL: <http://www.voennopravo.ru/node/5612>.
4. Бараненков, В. В. Организационно-правовые основы деятельности и функционирования аттестационных комиссий в сфере профилактики коррупции в воинских частях [Текст] / В. В. Бараненков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 2.
5. Бараненкова, И. В. «Гражданские» антикоррупционные стандарты военнослужащих (или как не стать «случайной жертвой» борьбы с коррупцией) [Текст] / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 10.
6. Бараненкова, И. В. Как организовать эффективную работу по профилактике коррупции в воинской части: рекомендации по обеспечению соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению [Текст] / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12.
7. Бараненкова, И. В. Конфликт интересов: новый подход законодателя и меры по предотвращению и урегулированию в воинских частях [Текст] / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 12.
8. Бараненкова, И. В. Коррупция как угроза обороноспособности страны и безопасности государства [Электронный ресурс] / И. В. Бараненкова // Военное право. — 2014. — № 1 // URL: <http://www.voennopravo.ru/node/5659>.
9. Бараненкова, И. В. Новые требования к представлению военнослужащими сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [Текст] / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 2.
10. Бараненкова, И. В. О некоторых проблемах ответственности военнослужащих за нарушение норм Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [Текст] / И. В. Бараненкова, О. И. Миронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 8.
11. Бараненкова, И. В. О некоторых проблемах привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения [Текст] / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 7.
12. Бараненкова, И. В. О некоторых проблемах применения в военных организациях постановления Правительства Российской Федерации от 9 января 2014 года № 10 [Текст] / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 2.
13. Бараненкова, И. В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях [Электронный ресурс] / И. В. Бараненкова // Военное право. — 2014. — № 3 // URL: <http://www.voennopravo.ru/node/5439>.
14. Бараненкова, И. В. Особенности дисциплинарной ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения [Текст] / И. В. Бараненкова, О. И. Миронов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 8.
15. Бараненкова, И. В. Правовые аспекты организации работы по профилактике коррупции в подразделениях [Текст] / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 12.
16. Бараненкова, И. В. Профилактика коррупции в военной организации государства российского: мифы и реальность (историко-правовые, духовные и нравственные основы профилактики коррупции в военной организации государства) [Текст] / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 10.
17. Бараненкова, И. В. Требования к служебному поведению военнослужащих (или как не стать «случайной жертвой» борьбы с коррупцией) [Текст] / И. В. Бараненкова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 11.
18. Бараненкова, И. В. Федеральный закон «О противодействии коррупции» как системообразующий нормативный акт в сфере профилактики коррупции военнослужащих [Электронный ресурс] / И. В. Бараненкова // Военное право. — 2013. — № 3 // URL: <http://www.voennopravo.ru/files/Baranenkova.doc>
19. Горновский, А. А. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах [Текст] / А. А. Горновский, В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. — 2014. — № 9.
20. Изолитов, А. С. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и противодействие коррупции : монография / А. С. Изолитов; под общ. ред. и со вступ. ст. А. Ю. Шумилова. [Текст] — М. : Издательский дом Шумиловой И. И., 2013.
21. Корякин, В. М. Обязанность военнослужащего представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [Текст] /

В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 3.

22. Корякин, В. М. О порядке применения к военнослужащим взысканий за коррупционные правонарушения [Текст] / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 5.

23. Корякин, В. М. Подай сведения о доходах и служи спокойно (комментарий к указам Президента Российской Федерации о порядке подачи некоторыми категориями военнослужащих сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера) [Текст] / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2009. — № 9.

24. Кудашкин, А. В. Подарок или взятка: вот в чем вопрос?! (вопросы квалификации при совершении военнослужащими коррупционных правонарушений) [Текст] / А. В. Кудашкин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2010. — № 3.

25. Миронов, О. И. Профилактика коррупции среди военнослужащих: проблемы и направления совершенствования [Электронный ресурс] // Военное право. — 2011. — № 3 // URL: <http://www.voennoepravo.ru/files/Миронов.doc>

26. Роуз-Аккерман, С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман. [Текст] — М., 2003.

27. Толкачев, В. В. Коррупционное проявление через взятку [Текст] / В. В. Толкачев // Гражданин и право. — 2006. — № 2.

28. Туганов, Ю. Н. Антикоррупционная деятельность в Вооруженных Силах Российской Федерации: правовой аспект [Текст] / Ю. Н. Туганов //

Россия-Китай: проблемы обеспечения национальной и международной безопасности : сб. докл. VII Всерос. научно-практ. конф.; ЧитГУ. — Чита, 2009.

29. Туганов, Ю. Н. К вопросу о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за правонарушения коррупционной направленности [Текст] / Ю. Н. Туганов, С. И. Журавлев // Российская юстиция. — 2014. — № 4.

30. Уголовное право. Особенная часть : учебник / Под ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова, Г.П. Новоселова. [Текст] — М., 1998.

31. Харитонов, С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции [Электронный ресурс] / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 2 // URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/4763>.

32. Цветков, А. С. Организация проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению [Текст] / А. С. Цветков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 3.

33. Штаненко, В. И. Увольнение военнослужащих в связи с утратой доверия [Текст] / В. И. Штаненко, А. С. Цветков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 2.

34. Штаненко, В. И. Значимость участия аттестационных комиссий воинских частей в процессе определения меры ответственности военнослужащих, совершивших коррупционные правонарушения [Текст] / В. И. Штаненко // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 8.

## The main legal means of corruption prevention in military units

© Baranenkova I. V.,  
candidate of legal Sciences

**Abstract:** the article discusses some problems of application of anti-corruption legislation, prevention of corruption, legal means of corruption prevention in the military units.

**Key words:** anti-corruption legislation, anti-corruption, prevention of corruption, legal means of corruption prevention in the military units.

### Bibliography

1. Baranekov, V. V. Conflict of interest in the system of the prevention of corruption in the unit [Electronic resource] / V. V. Baranekov // Military law. — 2014. — № 1 // URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/5268>.

2. Baranekov, V. V. Conflict of interest in military service: the nature and problems of qualification. [Text] / V. V. Baranekov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 6.

3. Baranekov, V. V. Experience of application of system of organizational and legal measures of prevention of corruption in bodies of the border service of the Republic of Belarus [Electronic resource] / V. V. Baranekov // Military law. — 2015. — № 1 // URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/5612>.

4. Boronenkov, V. V. Organizational and legal bases of the activities and functioning of the evaluation committees in the field of prevention of corruption in military units [Text] / V. V. Baranekov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 2.

5. Baranenkova, I. V. «Civilian» anti-corruption standards of the military (or how not to become a «random victim» of the fight against corruption) [Text] / I. V. Baranenkova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2013. — № 10.
6. Baranenkova, I. V. How to organize the effective work on prevention of corruption in the unit: guidance for ensuring compliance with the military requirements to office behavior [Text] / I. V. Baranenkova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2013. — № 12.
7. Baranenkova, I. V. Conflict of interest: a new approach of the legislator and the prevention and settlement of military units [Text] / I. V. Baranenkova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 12.
8. Baranenkova, V. I. Corruption as a threat to the country's defense and state security [Electronic resource] / Baranenkova I. V. // Military law. — 2014. — № 1 // URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/5659>.
9. Baranenkova, V. I. New requirements for submission by information about income, expenses, about property and obligations of property character [Text] / I. V. Baranenkova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 2.
10. Baranenkova, I. V. About some problems of military servicemen were responsible for violation of the Federal law from December 3, 2012 № 230-FZ «On control over compliance costs of persons holding public office, and other persons to their income» [Text] / I. V. Baranenkova, O. I. Mironov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. — № 8.
11. Baranenkova, I. V. About some problems of attracting servicemen to disciplinary liability for corruption offences [Text] / I. V. Baranenkova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. — № 7.
12. Baranenkova, I. V. About some problems of application in military organizations the decree of the Government of the Russian Federation dated 9 January 2014 № 10 [Text] / I. V. Baranenkova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. — № 2.
13. Baranenkova, V. I. On the necessity of systematization of the rules governing anti-corruption in military organizations [Electronic resource] / Baranenkova I. V. // Military law. — 2014. № 3 // URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/5439>.
14. Baranenkova, I. V. peculiarities of disciplinary responsibility of servicemen for corruption offences [Text] / I. V. Baranenkova, O. I. Mironov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2012. — № 8.
15. Baranenkova, I. V. Legal aspects of organization of work on prevention of corruption in the unit [Text] / I. V. Baranenkova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. — № 12.
16. Baranenkova, I. V. Prevention of corruption in the military organization of the Russian state: myths and reality (historical, legal, spiritual and moral bases of the prevention of corruption in the military organization of the state) [Text] / I. V. Baranenkova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 10.
17. Baranenkova, I. V. Requirements to office behavior of military personnel (or how to avoid becoming an «accidental victim» of the fight against corruption) [Text] / I. V. Baranenkova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2013. — № 11.
18. Baranenkova, V. I. Federal law «On combating corruption» as the main normative act in the sphere of prevention of corruption soldiers [Electronic resource] / Baranenkova I. V. // Military law. — 2013. № 3 // URL: <http://www.voennoepravo.ru/files/Baranenkova.doc>
19. Gornovskiy, A. A. the Certification fee as the subjects of anti-corruption activities in the Armed Forces [Text] / A. A. Gornovskiy, V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — Military legal review. — 2014. № 9.
20. Saitov, A. S. Conflict of interest on state and municipal service and anti-corruption : monograph / A. S. Ipolitov; under the General editorship of and with an introd. article A. Yu Shumilov. [Text] — M. : Publishing house Shumilova I. I., 2013.
21. Koryakin, V. M. the Duty of a soldier to represent data on incomes, about property and obligations of property character [Text] / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2009. — № 3.
22. Koryakin, V. M. On the application of the military personnel of penalties for corruption offences [Text] / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2012. — № 5.
23. Koryakin, V. M. Give information about income and serve safely (commentary to the decrees of the President of the Russian Federation on the procedure for the submission of some categories of servicemen of the information about incomes, property and obligations of property character) [Text] / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2009. № 9.
24. Kudashkin, A. V. The Gift or the bribe: that is the question?! (issues of qualification in the Commission of corruption offenses by military personnel) [Text] / V. A. Kudashkin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2010. — № 3.
25. Mironov, O. I. Prevention of corruption among the military: problems and directions of perfection [Electronic resource] // Military law. — 2011. № 3 // URL: <http://www.voennoepravo.ru/files/Миронов.doc>
26. Rose-Ackerman, S. Corruption and the state. Causes, consequences, reforms / S. Rose-Ackerman. [Text] — M., 2003.
27. Tolkachev, V. V. manifestation of Corruption through bribes [Text] / V. V. Tolkachev // Citizen and law. — 2006. — № 2.

28. Tuganov, Yu. N. Anti-corruption activities in the Armed Forces of the Russian Federation: legal aspect [Text] / Yu. Tuganov // Russia-China: the problems of ensuring national and international security]. VII vseros. nauchno-prakt. Conf.; Chitgu. — Chita, 2009.

29. Tuganov, Yu. N. To the question on attraction to a disciplinary responsibility of public servants for offences of corruption [Text] / Yu. Tuganov, S. I. Zhuravlev // Russian justice. — 2014. — № 4.

30. Criminal law. Special part : textbook / Under the editorship of I. Ya. Kozachenko, Z. A. Neznamova, G. P. Novoselov. [Text] — M., 1998.

31. Kharitonov, S. S., On measures of organizational and legal nature, implemented by commanders (chiefs), corruption [Electronic resource] / Sergei Kharitonov // Military law. — 2012. № 2 // URL: <http://www.voennoepravo.ru/node/4763>.

32. Tsvetkov, A. S. Organization, check the accuracy and completeness of information about income, expenses, about property and obligations of property character, and compliance with military requirements to office behavior [Text] / A. S. Tsvetkov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 3.

33. Stasenko, V. I. Dismissal of military personnel in connection with loss of trust [Text] / V. I. Stasenko, A. S. Tsvetkov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2013. — № 2.

34. Stasenko, V. I. the Significance of the certification commissions of military units in the process of determining the liability of servicemen who have committed corruption offences [Text] / V. I. Stasenko // Law in the Armed Forces — Military legal review. — 2012. — № 8.

---

## О некоторых проблемах профилактики коррупции в военных организациях

© Богунова А. А.,

научный сотрудник Центра правовых исследований

**Аннотация:** в статье рассматриваются некоторые проблемы профилактики коррупции в военных организациях, такие как бессистемность антикоррупционных норм, не раскрытие механизмов организации работы по профилактике коррупции в воинских частях.

**Ключевые слова:** военные организации, коррупция меры профилактики коррупции, основные направления, цель и задачи профилактики коррупции.

**Рецензент** — В. В. Бараненков, доктор юридических наук, профессор.

«Я замечаю, что государство сейчас борется с коррупцией, в основном, репрессивными мерами. Мне лично кажется, что для более успешной борьбы необходимо создание такой морально-психологической обстановки в стране, при которой коррупция станет исключением, чем-то аморальным, чем-то постыдным, а не нормой жизни, как сейчас».

В. В. Путин

В настоящее время проблема коррупции является одной из самых острых глобальных проблем современности. Коррупция проникла во все сферы современного общества<sup>1</sup>, тем самым нанося ему непоправимый урон.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, в числе основных угроз государственной и общественной безопасности называет коррупцию, квалифицируя ее как серьезное препятствие устойчивому развитию Российской Федерации и реализации стратегических национальных приоритетов<sup>2</sup>.

В. В. Путин говорит о том, что «коррупция в сфере национальной безопасности

— это, по сути, государственная измена»<sup>3</sup>, и выглядит это отнюдь не преувеличением, а является объективной реальностью<sup>4</sup>.

Кардинальные меры, принимаемые руководством Российской Федерации, государственными органами и органами местного самоуправления по совершенствованию антикоррупционного законодательства, свидетельствуют о стремлении государства предпринять эффективные шаги по значительному улучшению криминальной ситуации в стране, искоренению причин и условий, порождающих коррупционную преступность.

Однако следует заметить, что нормативные правовые акты Российской Федерации, в которых нашли отражение вопросы борьбы с коррупцией, профилактики и противодействия коррупционной преступности, носят несистемный характер, содержат большое количество неточностей и недостатков, что создает трудности и препятствия для успешного правоприменения.

Такая мера профилактики коррупции в военных организациях, как контроль за со-

<sup>1</sup> Бараненкова И. В. Как организовать эффективную работу по профилактике коррупции в воинской части: рекомендации по обеспечению соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2013. № 12; Корякин В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: монография. М., 2009.

<sup>2</sup> Корякин В. М., Подшибякин А. Н. Теория и практика взаимодействия органов военного управления и органов военной прокуратуры в области противодействия коррупции // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2016. № 3.

<sup>3</sup> Путин В. В. Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России // Российская газета. 2012. 20 февр.

<sup>4</sup> Корякин В. М., Подшибякин А. Н. Указ. соч. С. 23.

ответствием расходов военнослужащих их доходам, является новым для отечественной правовой системы. Следовательно, для эффективной реализации указанной меры необходимо детальное научное изучение и разработка соответствующих предложений по совершенствованию правового регулирования и организации практического применения данной меры<sup>1</sup>.

Отсутствуют также какие-либо методические рекомендации, разъясняющие порядок применения тех или иных мер профилактики коррупции, вследствие чего антикоррупционные меры приобретают декларативный характер, что в значительной степени снижает эффективность их применения во всех государственных структурах, Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах.

Главный военный прокурор С. Н. Фридинский отмечает, что ситуация в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах остается сложной. Так, в 2015 г. военные прокуроры вернули в казну государства более 9 млрд. руб., похищенных в результате коррупционных преступлений; выявили свыше 8 тыс. нарушений закона в сфере гособоронзаказа; по результатам работы военного надзорного ведомства более тысячи должностных лиц привлечены к различным видам ответственности; по материалам проверок расследуется 134 уголовных дела, государству возвращено 545 млн руб.; за нарушения по соблюдению запретов и ограничений, связанных с государственной службой, достоверности поданных военнослужащими сведений о доходах и расходах по требованию военных прокуроров привлечено к дисциплинарной ответственности свыше 700 должностных лиц, 14 — досрочно уволены<sup>2</sup>.

Не изменилась ситуация и в первом полугодии 2016 года.

<sup>1</sup> Бухарев А. В. Теоретико-правовые аспекты организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Кострома, 2016.

<sup>2</sup> Российская газета. 2015. 29 декабря.

По сведениям, представленным Главным военным следственным управлением Следственного комитета «Интерфаксу»<sup>3</sup>, коррупционные преступления в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах возросли на 40%. Это значительно больше, чем за аналогичный период 2015 г.

Из вышеприведенных статистических данных видно, что проблема противодействия коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах не утрачивает своей актуальности и по настоящее время.

Необходимо отметить, что коррупционные преступления в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах — это преступления не только сегодняшнего времени.

Исторические факты указывают на то, что с первых лет возникновения в России регулярной армии сложившиеся в среде российского чиновничества отношения мздоимства и лихоимства стремительно проникли в армейскую среду и прочно укоренились в ней.

С. С. Харитонов<sup>4</sup> указывает, что высокая общественная опасность коррупции в федеральных органах, в которых предусмотрено прохождение военной службы, стимулирует необходимость создания эффективной системы правовых, организационных, воспитательных и иных мер, осуществляемых органами военного управления и воинскими должностными лицами, по противодействию совершаемых военнослужащими правонарушений коррупционной направленности.

При этом необходимо учитывать, что противодействие коррупции — это сложный комплекс мер по предупреждению коррупции и борьбы с ней, в том числе по выявлению

<sup>3</sup> В СКР увидели 40%-ный рост коррупции в Вооруженных силах // URL: <https://lenta.ru/news/2016/07/22/growth/>.

<sup>4</sup> Харитонов С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции // Военное право. 2012. № 2.

нию и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений<sup>1</sup>.

Проблемы противодействия коррупции, как указывает И. В. Годунов, многоуровневые и многогранные, следовательно, меры противодействия должны носить системный, комплексный характер<sup>2</sup>.

В. Н. Быков<sup>3</sup> обращает внимание на то, что закономерности, характеризующие сущность коррупции, ее возникновение и развитие, обуславливают необходимость применения специализированных механизмов ее предотвращения, включающих в себя единые административно-правовые меры, направленные на пресечение и предупреждение коррупции в системе государственной службы, так как коррупция в подавляющем большинстве случаев связана именно с обменом власти, должностных полномочий и служебного положения на собственность и другие выгоды имущественного и неимущественного характера<sup>4</sup>.

Создание таких эффективных антикоррупционных механизмов должно основываться на формировании действенной законодательной и организационно-правовой базы<sup>5</sup>.

Появление все новых и новых нормативных правовых актов существенно затрудняет их применение и даже понимание<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Ерохин В. И., Ерохина Ю. В. Научно-практический комментарий к Модельному закону «О противодействии коррупции» М. : РОСМЭН-ПРЕСС, 2012.

<sup>2</sup> Годунов И. В. Основы противодействия коррупции : учебник. М. : Академический проект, 2012. С. 22.

<sup>3</sup> Быков В. . Антикоррупционные механизмы в системе государственного регулирования // Электронный научный журнал «НИУ ИТМЦ». 2013. № 1.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Бараненкова И. В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях // Военное право. 2014. № 3.

Д. Е. Зайков<sup>7</sup> справедливо отмечает, что развитие нормативно-правовой базы, регламентирующей противодействие коррупции, осуществляется стремительными темпами, порой без необходимой проработки и проведения соответствующих научных исследований действенности и обоснованности принимаемых решений, без учета их влияния на регулируемые отношения и специфики правового статуса различных категорий субъектов антикоррупционных отношений<sup>8</sup>.

Бессистемность антикоррупционных норм, «разбросанных» по целому ряду нормативных правовых актов, их неоправданное «дублирование», противоречивость, затрагивает не только военнослужащих, но и представителей других видов государственной службы<sup>9</sup>, значительно снижают эффективность регламентации антикоррупционных отношений, создают предпосылки для обхода закона, обуславливают нарушение прав и свобод граждан или угрозу такого нарушения<sup>10</sup>.

В. Н. Быков указывает, что реализуемые государством антикоррупционные механизмы должны включать эффективные инструменты противодействия коррупции, антикоррупционная стратегия должна представлять собой единый комплекс мер, а не быть набором «точечных ударов»<sup>11</sup>.

Статьей 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определены меры по профилактике коррупции, к которым относятся:

- 1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

<sup>7</sup> Зайков Д. Е. Недостатки правового регулирования противодействия коррупции в сфере трудовых отношений // Законодательство. 2014. № 5.

<sup>8</sup> Зайков, Д. Е. Законность и обоснованность распространения на работников военных организаций ограничений, запретов и обязанностей, установленных для федеральных государственных гражданских служащих, под вопросом // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 7.

<sup>9</sup> Бараненкова И. В. О Указ. соч.

<sup>10</sup> Зайков Д. Е. Указ. соч.

<sup>11</sup> Быков В. Н. Указ. соч.

3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

4) установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

5) внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

6) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Необходимо заметить, что вышеуказанные меры носят общий и отправной характер, относятся скорее к федеральному уровню и не раскрывают механизмов организа-

ции работы по профилактике коррупции в воинских частях<sup>1</sup>.

Условно их меры можно назвать основными, так как данный перечень не является исчерпывающим.

Анализ и обобщение нормативных правовых актов, действующих в сфере профилактики коррупции, публикаций в юридической литературе ученых и специалистов-практиков<sup>2</sup>, занимающихся теоретическими и практическими проблемами профилактики коррупции, позволяют выявить еще целый ряд профилактических мер, которые успешно можно применять в военных организациях в целях профилактики коррупции среди военнослужащих, а также дополнить систему мер профилактики, предусмотренных ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции».

К таким (дополнительным) мерам можно отнести:

<sup>1</sup> Бараненкова И. В. Как организовать эффективную работу по профилактике коррупции в воинской части: рекомендации по обеспечению соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 12.

<sup>2</sup> Бараненкова И. В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях; Бухарев А. В. Указ. соч.; Ершов Ю. Г. Коррупция в современной России: причины, формы, меры противодействия : учебно-метод. материалы. Екатеринбург : Урал. акад. гос. службы, 2011; Зайков Д. Е. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции с участием работников военных организаций // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 7; Изолитов А. С. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и противодействие коррупции / под общ. ред. и со вступ. ст. А. Ю. Шумилова. М. : издательский дом Шумиловой И. И., 2013; Корякин В. М. Антикоррупция — 2014: приоритет — борьбе с «откатами» и антикоррупционное просвещение военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2014. № 12; Кравец Д. А. Коррупционные риски в государственных органах и компаниях // Делопроизводство и кадры. 2015. № 5; Миронов О. И. Особенности организации профилактики коррупции в оперативных подразделениях пограничных органов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности // Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности государства : матер. II Всерос. научно-практич. конф. 22—23 апреля 2015 г. : в 3 ч. Ч. 2 / под общ. ред. Н. П. Фролкина. М. : МПИ, 2016.

1) оценка коррупционных рисков при исполнении военнослужащими своих обязанностей, корректировка перечней должностей,

2) ротация военнослужащих;

3) анализ поступающих в военные организации обращений граждан и юридических лиц;

4) анализ и оценка информации о выявленных коррупционных технологиях в рамках уголовных дел или дел об административных правонарушениях в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах.

И. В. Бараненкова справедливо отмечает, что представление об основных направлениях работы по профилактике коррупции в военных организациях дает перечень функций подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений, который является весьма фрагментарным, определяющим, скорее всего «что надо делать», чем «как надо делать»<sup>1</sup>. В связи с этим вся работа в военных организациях чаще всего сводится к сбору сведений о доходах и к проведению занятий.

Для того чтобы правильно и эффективно организовать эту работу в каждой конкретной воинской части, как указывает И. В. Бараненкова<sup>2</sup>, необходимо четко определить цель, конкретные задачи этой работы, порядок ее осуществления и ответственных, а также организовать контроль.

Цель работы по профилактике коррупции указанной автор видит в предупреждении совершения личным составом воинской части коррупционных правонарушений, которую условно подразделяется на две подцели:

1) обеспечение соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Бараненкова И. В. Как организовать эффективную работу по профилактике коррупции в воинской части: рекомендации по обеспечению соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению // Право в Вооруженных Силах — военноправовое обозрение.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Согласно подп. «в» п. 1 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых

2) выявление коррупционных рисков и их нейтрализация.

Для достижения первой подцели необходимо решение ряда задач:

1) обеспечение знания военнослужащими требований к служебному поведению (необходима системность проводимых занятий, а не случайный выбор тем);

2) антикоррупционное воспитание, формирование нетерпимости к коррупционным проявлениям (военнослужащий должен не только хорошо знать законодательство, но и осознанно руководствоваться им, быть готовым противостоять коррупции);

3) консультационное обеспечение (в воинской части должна быть организована работа по оказанию консультативной помощи военнослужащим силами подразделений кадров и юридических подразделений (помощников по правовой работе);

4) организация контроля соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению и организации работы в подразделениях по профилактике коррупции (правильная организация контроля обеспечивает не только адекватное представление о состоянии работы и ее результативности, но и мощное стимулирование результативности профилактики коррупции в воинской части);

5) организация стимулирования соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению и организации работы в подразделениях по профилактике коррупции (меры поощрения, меры наказания, организационные меры).

Эффективность таких мер зависит от качества их юридического обоснования,

гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065) понятие «соблюдение требований к служебному поведению» включает в себя соблюдение государственными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнение ими обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

психологической и нравственной убедительности, а также от политической и экономической продуманности, основываться должна на разработке и внедрении эффективных методов регулирования и контроля, способствующих предотвращению коррупционных проявлений и укреплению организационных основ проводимой в Российской Федерации государственной политики противодействия коррупции.

В целом организация в воинской части работы по профилактике коррупции — процесс крайне сложный. В целях повышения эффективности этой работы важно обеспечить соблюдение основных принципов противодействия коррупции, указанных в ст. 3 Федерального закона о противодействии коррупции:

1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;

2) законность;

3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;

5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;

6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;

7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

#### Библиография

1. Бараненкова, И. В. Как организовать эффективную работу по профилактике коррупции в воинской части: рекомендации по обеспечению соблюдения военнослужащими требований к служебному поведению [Текст] / И. В. Бараненкова // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 12.

2. Бараненкова, И. В. О необходимости систематизации норм, регулирующих противодействие коррупции в военных организациях [Текст] / И. В. Бараненкова // *Военное право*. — 2014. — № 3.

3. Бухарев, А. В. Теоретико-правовые аспекты организационно-управленческой деятельности по профилактике коррупции в районных судах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Бухарев. [Текст] — Кострома, 2016. — 238 с.

4. Быков, В. Н. Антикоррупционные механизмы в системе государственного регулирования [Текст] / В. Н. Быков // *Электронный научный журнал «НИУ ИТМШ»*. — 2013. — Вып. № 1.

5. Годунов, И. В. Основы противодействия коррупции: учебник / И. В. Годунов. [Текст] — М. : Академический проект, 2012.

6. Ерохин, В. И. Научно-практический комментарий к Модельному закону «О противодействии коррупции» / В. И. Ерохин, Ю. В. Ерохина. [Текст] — М. : РОСМЭН-ПРЕСС, 2012.

7. Ершов, Ю. Г. Коррупция в современной России: причины, формы, меры противодействия : учеб.-метод. материалы / Ю. Г. Ершов. [Текст] — Екатеринбург : Урал. акад. гос. службы, 2011.

8. Зайков, Д. Е. Законность и обоснованность распространения на работников военных организаций ограничений, запретов и обязанностей, установленных для федеральных государственных гражданских служащих, под вопросом [Текст] / Д. Е. Зайков // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 7.

9. Зайков, Д. Е. Недостатки правового регулирования противодействия коррупции в сфере трудовых отношений [Текст] / Д. Е. Зайков // *Законодательство*. — 2014. — № 5.

10. Зайков, Д. Е. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции с участием работников военных организаций [Текст] / Д. Е. Зайков // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 7.

11. Изолитов, А. С. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и противодействие коррупции : монография / А. С. Изолитов; под общ. ред. А. Ю. Шумилова. [Текст] — М. : Издательский дом Шумиловой И. И., 2013. — 120 с.

12. Корякин, В. М. Антикоррупция — 2014: приоритет — борьбе с «откатами» и антикоррупционное просвещение военнослужащих [Текст] / В. М. Корякин // *Право в Вооруженных Силах* — Военно-правовое обозрение. — 2014. — № 12.

13. Корякин, В. М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия : монография / В. М. Корякин. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2009. — 333 с.

14. Корякин, В. М. Теория и практика взаимодействия органов военного управления и органов военной прокуратуры в области противодействия коррупции [Текст] / В. М. Корякин, А. Н. Подшибякин // *Право в Вооруженных Силах* — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 3.

15. Кравец, Д. А. Коррупционные риски в государственных органах и компаниях [Текст] / Д. А. Кравец // *Делопроизводство и кадры*. — 2015. — № 5.

16. Миронов, О. И. Особенности организации профилактики коррупции в оперативных подразделениях пограничных органов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности [Текст] / О. И. Миронов // Актуальные проблемы правового обеспечения безопасности государства : матер. II Всерос. научно-практич. конф. 22—23 апреля 2015 г. : в 3 ч..

— Ч. 2 / под общ. ред. Н. П. Фролкина. — М. : МПИ, 2016.

17. Харитонов, С. С. О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции [Текст] / С. С. Харитонов // Военное право. — 2012. — № 2.

## On some problems of corruption prevention in military organizations

© **Bogunova A. A.**,

research associate of the Center of legal researches

**Abstract:** this article discusses some of the problems of corruption prevention in military organizations such as the lack of system of anti-corruption rules, no disclosure of the mechanisms of organization of work on the prevention of corruption in the army.

**Keywords:** military organization, corruption, prevention of corruption, the main directions, aims and tasks of corruption prevention.

### Bibliography

1. Baranenkova I. V. How to organize the effective work on prevention of corruption in the unit: guidance for ensuring compliance with the military requirements to office behavior [Text] / I. V. Baranenkova // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2013. — № 12.

2. Baranenkova, V. I. On the necessity of systematization of the rules governing anti-corruption in military organizations [Text] / Baranenkova I. V. // Military law». — 2014. — № 3.

3. Baharev, A. V. Theoretical and legal aspects of managerial and organizational activities for prevention of corruption in the district courts of the Russian Federation: dis. kand. the faculty of law. Sciences / A. V. Bukharev. [Text] — Kostroma, 2016. — 238 p.

4. Bykov, V. N. Anti-corruption mechanisms in the state regulation system [Text] / V. N. Bulls // Electronic scientific journal «NIU ITMS». — 2013. — Vol. № 1.

5. Godunov, I. V. Fundamentals of combating corruption: the textbook / I. V. Godunov. [Text] — M. : Academic project, 2012.

6. Erokhin, V. I. Scientific and practical commentary to the Model law «On combating corruption» / V. I. Erokhin, Yu. V. Erokhin. [Text] — M. : ROSMEN-PRESS, 2012.

7. Ershov, Yu. G. Corruption in modern Russia: causes, forms, countermeasures : ucheb.method. materials / Yu. Ershov. [Text] — Ekaterinburg: Ural. Acad. public service, 2011.

8. Zaikov, D. E. the validity of the distribution to employees of military organizations limitations, prohibitions and responsibilities established for Federal civil servants in question [Text] / D. E. Zaikov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2013. — № 7.

9. Zaikov, D. E. Shortcomings of legal regulation of countering corruption in the sphere of labor relations [Text] / D. E. Zaikov // the Legislation. — 2014. — № 5.

10. Zaikov, E. D. problems of legal regulation of combating corruption with participation of employees of military organizations [Text] / D. E. Zaikov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 7.

11. Saitov, A. S. Conflict of interest on state and municipal service and anti-corruption : monograph / A. S. Ipolitov; under the General editorship of A. Yu. Shumilov. [Text] — M. : Publishing house Shumilova I. I., 2013. — 120 p.

12. Koryakin, V. M. anticorruption — 2014: priority — the struggle against «kickbacks» and the anti-corruption education to military personnel [Text] / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — Military legal review. — 2014. — № 12.

13. Koryakin V. M. Corruption in Armed Forces: theory and practice of counter : monograph / V. M. Koryakin. [Text] — M. : For the rights of servicemen, 2009. — 333 c.

14. Koryakin, V. M. Theory and practice of interaction between bodies of military management and bodies of military Prosecutor's office in combating corruption [Text] / V. M. Koryakin, A. N. Podshibyakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2016. — № 3.

15. Kravets, D. A. Corruption risks in public bodies and companies [Text] / D. A. Kravets // management and personnel. — 2015. — № 5.

16. Mironov, O. I. features of the organization of the prevention of corruption in the operational units of the border authorities in the implementation of operative-investigative activities [Text] / O. I. Mironov // Actual problems of legal

provision of state security]. II vseros. scientific-practical. Conf. 22—23 April 2015 : 3 CH., 2 CH. / under the General editorship of N. P. Frolkin. — M. : MPI, 2016.

17. Kharitonov, S. S. On measures of organizational and legal nature, implemented by commanders (chiefs), corruption [Text] / S. Kharitonov // Military law. — 2012. — № 2.

---

## Работники военных организаций в свете изменений антикоррупционного законодательства

© Зайков Д. Е.,  
кандидат юридических наук

**Аннотация:** в статье с критической точки зрения рассматриваются нормотворческие инициативы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о противодействии коррупции.

**Ключевые слова:** работники, противодействие коррупции, изменения, конфликт интересов.

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

Совершенствование антикоррупционного законодательства в целях приведения его в соответствие с современными потребностями и вызовами, а также обеспечения необходимого баланса общественного и государственного интересов — необходимый и неизбежный процесс становления системы противодействия коррупции<sup>1</sup>.

При этом актуальными направлениями развития законодательства о противодействии коррупции являются как расширение сферы его действия с увеличением числа субъектов антикоррупционной деятельности, так и его ужесточение с переходом к репрессивной направленности антикоррупционного законодательства. Наиболее ярко данный вывод подтверждается результатами анализа действующего правового регулирования противодействия коррупции в трудовых отношениях<sup>2</sup> и планами по его совершенствованию.

Безусловно, необходимость реформирования законодательства о противодействии коррупции в трудовых отношениях обусловлена наличием противоречивого и фрагментарного правового регулирования,

несогласованностью и коллизией нормативных правовых актов, отсутствием единой правоприменительной практики антикоррупционного законодательства.

На решение указанных проблем направлен ряд нормотворческих инициатив федеральных государственных органов.

Например, целый комплекс изменений, имеющих важнейшее значение для совершенствования правового регулирования антикоррупционных отношений, предлагается в проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты (в части совершенствования ограничений, запретов и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции для работников организаций)»<sup>3</sup> (далее — проект закона), разработанном Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Так, среди прочих, наиболее существенным представляется конкретизированный порядок установления федеральными государственными органами перечня коррупционно-опасных должностей в подведомственных им организациях, согласно которому такой перечень определяется соответствующими нормативными правовыми актами и обязательно включает должности руководитель, заместитель руководителя, главный бухгалтер, а также иные должности, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, под-

<sup>1</sup> Стоит указать, что работа над развитием законодательства о противодействии коррупции ведется грандиозная, что в целом соответствует тому лавинообразному потоку регулирующих соответствующие отношения нормативных правовых актов и локальных нормативных актов.

<sup>2</sup> См., напр.: Зайков Д. Е. Противодействие коррупции: несовершенство правового регулирования и правоприменительной практики // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 2; Корякин В. М., Филиппова М. Ю. Увольнение в связи с утратой доверия лиц гражданского персонала Вооруженных Сил: проблемные вопросы // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2016. № 11—12.

<sup>3</sup> URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=54701> (дата обращения: 24.10.2016).

готовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований, субсидий, межбюджетных трансфертов, а также распределение ограниченного ресурса (квоты, частоты, участки недр и др.), осуществление государственных закупок, хранение и распределение материально-технических ресурсов.

Подобный подход, при котором законодатель, с одной стороны, установил бы конкретные коррупционно-опасные должности организации вне зависимости от каких-либо обстоятельств, а, с другой стороны, — определил бы критерии отнесения иных должностей к коррупционно-опасным, представляется разумным и обоснованным. Рассматриваемое предложение соответствует одному из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции — введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области<sup>1</sup>.

При этом проект закона предлагает воспользоваться способом, предложенным автором еще в 2013 г.: «...указание не наименования должностей, а определение областей (сфер) деятельности, относящиеся к которым соответствующие должности с учетом установленных критериев (например, должность руководителя, наличие полномочий на принятие решений, влекущих возникновение финансовых обязательств военной организации и т.д.) определяются как обладающие признаками коррупционности: закупочная деятельность, финансовое обеспечение, бухгалтерский учет, юриспруденция и т.д.»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Его значимость и актуальность сложно переоценить. См., например: Зайков Д. Е. Специфика ограничения правового статуса работников — субъектов антикоррупционных отношений // Российская юстиция. 2016. № 2.

<sup>2</sup> Зайков Д. Е. Работники военной организации в зоне коррупционного риска?! // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2013. № 2. С. 107.

Вместе с тем, проект закона предусматривает и второй нюанс рассматриваемого подхода, без которого его реализация не могла бы быть полноценной: в нормативных правовых актах федеральных государственных органов, определяющих коррупционно-опасные должности, указание наименования организации является обязательным<sup>3</sup>.

Данное положение фактически направлено на то, чтобы обязать соответствующий федеральный государственный орган проводить анализ должностей на наличие коррупционных рисков применительно к каждой подведомственной организации, что позволит учесть особенности конкретной организации и специфику осуществляемой ею деятельности: организационно-правовую форму, предмет деятельности, осуществляемые функции и выполняемые задачи, структуру организации, наименования должностей и другие обстоятельства.

Безусловно, такая позиция заслуживает одобрения, так как позволит на основе персонализированного подхода не допускать случаев необоснованного включения (невключения) должностей в перечень коррупционно-опасных, что создаст необходимые условия для повышения эффективности осуществляемых мер по противодействию коррупции, а также исключения нарушений прав и свобод граждан — работников организаций, подведомственных федеральным государственным органам.

Однако, несмотря на всю разумность и потенциал указанного положения, возможность его практической реализации (по крайней мере, в точном соответствии с замыслом законодателя) в отдельных ведомствах ставится под сомнение.

Данный вывод будет применим, например, к Минобороны России, и обусловлен большим количеством подведомственных ему организаций (далее — военные организации). Последнее обстоятельство в силу организационных, финансовых, временных и иных затрат может привести к повторе-

<sup>3</sup> Иными словами, в ведомственном нормативном правовом акте должны быть указаны коррупционно-опасные должности применительно к конкретной подведомственной организации.

нию уже сложившейся ситуации в военных организациях, при которой без проведения какой-либо оценки коррупционных рисков и без учета специфики деятельности применительно к конкретным военным организациям, приказом Министра обороны Российской Федерации установлен единый перечень коррупционно-опасных должностей<sup>1</sup>.

Следующий очень важный вопрос предлагаемого правового регулирования противодействия коррупции в трудовых отношениях — определение перечня ограничений, запретов и обязанностей (далее — ограничения правового статуса), устанавливаемых в отношении работников, замещающих коррупционно-опасные должности, а также их ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства.

Так, согласно проекту закона в отношении работника устанавливаются следующие ограничения правового статуса:

1) работник не вправе:

а) принимать без письменного разрешения работодателя (его представителя) от иностранных государств, международных организаций награды, почетные и специальные звания (за исключением научных званий);

б) 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 междуна-

рым договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

в) 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;

2) работнику запрещается:

а) участвовать в деятельности органов управления и контроля коммерческой организации, за исключением участия с согласия работодателя или высшего органа управления организацией;

б) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в организации, в которой осуществляется трудовая деятельность, за исключением осуществления такой деятельности с согласия работодателя;

в) создавать в организации структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

г) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, не являющихся объектом деятельности той организаций, в которой осуществляется трудовая деятельность;

д) 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

<sup>1</sup> Перечень воинских должностей, должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве обороны Российской Федерации, должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, при замещении которых военнослужащие, федеральные государственные гражданские служащие, работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, 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, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 175.

специфику трудовой деятельности работника;

е) осуществлять трудовую деятельность в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником организации, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

ж) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для осуществления трудовой деятельности;

з) разглашать или использовать сведения, отнесенные законодательством Российской Федерации к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением трудовых обязанностей;

3) работник обязан:

а) 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;

б) уведомлять работодателя (его представителя), органы прокуратуры или другие государственные органы об обращении к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

в) принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов и урегулированию возникшего конфликта интересов;

г) 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;

д) в целях предотвращения конфликта интересов передавать принадлежащие им

ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации;

е) уведомлять работодателя (его представителя) о получении подарка в случаях, предусмотренных законодательством, и передавать указанный подарок по акту по месту работы.

Анализ указанных ограничений правового статуса отдельных категорий работников приводит к выводу, что кардинальных изменений по сравнению с существующим правовым регулированием<sup>1</sup> не предлагается. Ряд дополненных ограничений и запретов представляют собой общие положения, вытекающие из существа правового положения работника и не вызывают особых возражений<sup>2</sup>.

Однако проект закона предусматривает и новацию, согласно которой следующие обязанности предлагается распространить на всех работников независимо от занимаемых ими должностей:

— 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 работнику станет об этом известно.

Данные обязанности являются основополагающими среди ограничений правового статуса, что фактически ставит вопрос об отнесении всех работников к субъектам антикоррупционной деятельности с соответ-

<sup>1</sup> 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».

<sup>2</sup> Например, подп. «в», «ж» и «з» п. 2 предлагаемых ограничений правового статуса.

ствующими последствиями. Например, ответственностью за невыполнение обязанностей, предусмотренных законодательством о противодействии коррупции<sup>1</sup>.

Как представляется, целесообразность рассмотренного предложения вызывает большие сомнения: отступление от принципа обоснованности отнесения должностей к коррупционно опасным является недопустимым<sup>2</sup>.

Да и есть ли вообще смысл возлагать на уборщицу, кочегара, слесаря и т.д. обязанности по недопущению и (или) урегулированию конфликта интересов? По нашему мнению, нет.

Еще одно значимое предложение проекта закона — установление порядка привлечения работников к ответственности за коррупционные правонарушения.

Безусловно, отсутствие указанного правового регулирования является актуальной проблемой, заключающейся в необходимости учета особенностей процедуры применения к работникам дисциплинарных взысканий, которые действующий порядок (ст. 192 и 193 Трудового кодекса Российской Федерации) не учитывают: участие в процедуре привлечения работника к дисциплинарной ответственности наряду с работодателем и комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (далее — комиссия)<sup>3</sup>, сроки проведения проверки<sup>4</sup>, а

также рассмотрения соответствующих документов комиссией<sup>5</sup> и другие обстоятельства.

Предлагаемое законодательное решение оригинальностью не блещет — фактически воспроизводятся п. 1—3.1 ст. 59.3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Закон о гражданской службе), которые, однако, в целом в правоприменительной практике рекомендовали себя положительно.

Как представляется, подобный подход позволит в большей степени решить имеющиеся противоречия между трудовым и антикоррупционным законодательством в части порядка привлечения работников к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Другая новация, предлагаемая Минтрудом России, связана с корректировкой вступившего в силу с 9 июля 2016 г. п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568. Согласно указанному положению работники, замещающие коррупционно-опасные должности, и граждане, претендующие на замещение указанных должностей, не могут осуществлять трудовую деятельность в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником соответствующего фонда или иной организации, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Фактически являясь калькой п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона о гражданской службе, п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 установил ограничение трудовой деятельности работников по родственным признакам<sup>6</sup>, что, од-

<sup>1</sup> Так, согласно п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ трудовой договор может быть расторгнут работодателем в случае непринятия работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является.

<sup>2</sup> Учитывая изложенное, проект закона является непоследовательным и внутренне противоречивым.

<sup>3</sup> См., например: Положение о комиссиях организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, по соблюдению требований к служебному поведению работников и урегулированию конфликта интересов, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 10 июня 2014 г. № 388.

<sup>4</sup> См., например: Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей, и работниками, замещающими должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Россий-

ской Федерации, и соблюдения работниками требований к служебному поведению, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 июня 2013 г. № 484.

<sup>5</sup> См.: например, п. 11 и 25 Инструкции.

<sup>6</sup> Стоит указать, что фактически данное ограничение применялось уже значительный период времени, в частности, в отношении работников организаций,

нако, вызвало бурную негативную реакцию общественности, особенно в сфере культуры и искусства<sup>1</sup>.

Видимо на волне указанных возмущений, основывающихся на необходимости в свете борьбы с коррупцией сохранить династии цирковых артистов, актеров и других творцов прекрасного, не принимая во внимание наличие открытых конфликтов интересов, грубо попирающих существо антикоррупционной деятельности<sup>2</sup>, федеральные государственные органы, подготовили два альтернативных проекта изменений п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568:

1. Министерство культуры Российской Федерации<sup>3</sup>: допустить осуществление тру-

---

подведомственных Минобороны России, со ссылкой на ст. 12.4 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Однако такой подход являлся незаконным. Подробнее см.: Зайков Д. Е. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции с участием работников военных организаций // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2015. № 7.

<sup>1</sup> См., например: URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2796287> (дата обращения: 24.10.2016), URL:<http://argumenti.ru/society/2016/09/466906> (дата обращения: 24.10.2016).

<sup>2</sup> Самый яркий пример этого — главный источник «бунта»: ФГУП «Большой Московский государственный цирк на проспекте Вернадского», в котором директор — Эдгард Запашный, его родной брат (Аскольд Запашный) — художественный руководитель, мать братьев (Татьяна Запашная) — первый заместитель директора (URL: <http://www.bigcirc.ru/main/ceo>) (дата обращения: 24.10.2016).

<sup>3</sup> Спецификой отрасли культуры является широкое распространение профессиональных семейных династий. Театральные, балетные, цирковые, творческие династии — исторически сложившаяся традиция отечественной культуры. Семейная преемственность поколений в области искусства часто играет ключевую роль при формировании профессионалов самого высокого уровня. Принятие проекта постановления будет способствовать сохранению устойчивости традиций, которая является одним из основополагающих факторов развития отечественной культуры. (Из пояснительной записки к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменения в 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

довой деятельности в организациях кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективах, театрах, театральных и концертных организациях, цирках, музеях, музеях-заповедниках, организациях, осуществляющих образовательную деятельность в сфере культуры и искусства, и иных организациях, участвующих в создании и (или) исполнении (экспонировании), хранении произведений искусства и литературы, работниками, замещающими коррупционно-опасные должности и гражданами, претендующими на замещение указанных должностей, с находящимися с ними в отношениях близкого родства или свойства творческими работниками, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, при условии, что творческие работники не замещают должности, предусматривающие осуществление каких-либо финансовых, административно-хозяйственных функций<sup>4</sup>.

2. Минтруду России<sup>5</sup> установить разрешительный порядок возможности преодоления установленного п. 3 постановления

---

целях противодействия коррупции», разработанного Министерством культуры Российской Федерации). (URL:<http://regulation.gov.ru/projects#npa=53174> (дата обращения: 24.10.2016).

<sup>4</sup> URL:<http://regulation.gov.ru/projects#npa=53174> (дата обращения: 24.10.2016).

<sup>5</sup> Проект постановления разработан в целях сохранения традиций и исторической преемственности поколений в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры и социальной защиты. Деятельность в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры и социальной защиты имеет особенности, связанные с исторически сформировавшимися творческими или профессиональными династиями. При этом действующий запрет на осуществление совместной трудовой деятельности с близкими родственниками не способствует сохранению и преемственности поколений (Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в 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», разработанного Министерством труда и социальной защиты РФ (URL:<http://regulation.gov.ru/projects#npa=55631>) (дата обращения: 24.10.2016).

Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568 ограничения трудовой деятельности по родственным признакам:

— в случаях, связанных с особенностями выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты по решению руководителя федерального государственного органа допускается осуществление трудовой деятельности в одной организации, созданной для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом, работником, замещающим коррупционно-опасную должность, с работником, который является его близким родственником или свояком, в условиях непосредственной подчиненности и подконтрольности одного из них другому;

— вышеуказанное решение принимается руководителем федерального государственного органа в отношении конкретного работника на основании рекомендации комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и должно содержать:

а) обоснование причин принятия решения;

б) перечень превентивных мер по недопущению нарушения запретов, ограничений, неисполнения обязанностей работником, в отношении которого принято решение, и его близким родственником или свояком;

в) порядок осуществления контроля исполнения принятого решения и перечня превентивных мер, включая назначение ответственного за осуществление контроля представителя федерального государственного органа, содержание и периодичность отчетности, направляемой руководителю федерального государственного органа;

г) в случае выявления фактов непринятия предусмотренных мер или злоупотребления правом решение подлежит отмене и не может быть принято повторно в отношении работников, допустивших данные факты.

Вышеуказанное решение руководителя федерального государственного органа не может быть принято в случае, если близкий

родственник или свояк работника, замещающего коррупционно-опасную должность, наделен полномочиями по осуществлению финансово-хозяйственной деятельности в организации<sup>1</sup>.

Каждый из предлагаемых вариантов послабления абсолютного ограничения трудовой деятельности по родственным признакам хуже другого, так как влечет нарушение баланса интересов, необходимого как для эффективности используемых мер по противодействию коррупции, так и для обеспечения принципа равенства между субъектами антикоррупционных отношений, при котором исключаются необоснованные привилегии, к тому же противоречащие самой сути противодействия коррупции.

В частности, почему в отношении творческих работников предлагается ограничить применение п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г. № 568, а в отношении работников иных сфер деятельности — нет? В чем разница с точки зрения противодействия коррупции? Да и вообще, неужели в учреждениях культуры, искусства и т.п. по каким-то причинам коррупционные правонарушения в связи с конфликтом интересов исключаются? Отнюдь. Тогда чем хуже работники, например, строительных организаций? Или у них не бывает династий? Есть династии, но их наличие — не повод разрушать еще не сформированную систему противодействия коррупции.

По нашему мнению, в рассматриваемой ситуации отсутствуют основания для исключения применения ограничения трудовой деятельности в отношении отдельных категорий работников. Обратное приведет к дискриминации по признаку сферы осуществления трудовой деятельности и негативно отразится на эффективности мер по противодействию коррупции.

Хочется надеяться, что рассмотренные нормотворческие инициативы будут внимательно изучены и профессиональным сообществом, и государством, в результате чего только действительно разумные, обоснованные

<sup>1</sup> URL:<http://regulation.gov.ru/projects#npa=55631> (дата обращения: 24.10.2016).

ванные и эффективные предложения лягут в основу будущего правового регулирования противодействия коррупции.

#### Библиография

1. Зайков, Д. Е. Проблемы правового регулирования противодействия коррупции с участием работников военных организаций [Текст] / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2015. — № 7.

2. Зайков, Д.Е. Противодействие коррупции: несовершенство правового регулирования и правоприменительной практики [Текст] / Д. Е. Зайков // Право

в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 2.

3. Зайков, Д. Е. Специфика ограничения правового статуса работников — субъектов антикоррупционных отношений [Текст] / Д. Е. Зайков // Российская юстиция. — 2016. — № 2.

4. Зайков, Д. Е. Работники военной организации в зоне коррупционного риска?! [Текст] / Д. Е. Зайков // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2013. — № 2.

5. Корякин, В. М., Увольнение в связи с утратой доверия лиц гражданского персонала Вооруженных Сил: проблемные вопросы [Текст] / В. М. Корякин, М. Ю. Филиппова // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2016. — № 11—12.

---

## Employees military organizations in the light of anti-corruption legislation

© Zaykov D. E.  
candidate of legal Sciences

**Abstract:** the article critically examines the legislative initiative of the Ministry of labour and social protection of the Russian Federation concerning improvement of legislation on combating corruption.

**Keywords:** employees, countering corruption, change, conflict of interest

#### Bibliography

1. Zaikov, E. D. Problems of legal regulation of combating corruption with participation of employees of military organizations [Text] / D. E. Zaikov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2015. — № 7.

2. Zaikov, D. E. Combating corruption: the imperfection of the legal regulation and law enforcement practice [Text] / D. E. Zaikov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. — № 2.

3. Zaikov, D. E. The specificity of the restriction of the legal status of employees subject to anti — corruption relations [Text] / D. E. Zaikov // Russian justice. — 2016. — № 2.

4. Zaikov, D. E. The staff of the military organization in the area of corruption risk?! [Text] / D. E. Zaikov // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2013. — № 2.

5. Koryakin, V. M., Dismissal in connection with loss of trust of persons of the civil personnel of Armed Forces: issues [Text] / V. M. Koryakin, M. Y. Filippov // The Right in Armed Forces — military legal review. — 2016. — № 11 — 12.

---

## Военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации в системе военных правоохранительных органов

© Минтягов С. А.,

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

**Аннотация:** рассматривается роль и место военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации в системе военных правоохранительных органов, раскрывается содержание понятий «правоохранительная деятельность» и «военные правоохранительные органы» применительно к военной полиции.

**Ключевые слова:** военная полиция; правоохранительная деятельность; военные правоохранительные органы; законность; правопорядок.

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

Военная полиция Вооруженных Сил в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» наряду с органами военной прокуратуры, военными следственными органами и военными судами обеспечивает законность в Вооруженных Силах Российской Федерации. С внесением в 2014 г. соответствующих дополнений в указанный законодательный акт военная полиция приобрела легитимность как специальный военный правоохранительный орган<sup>1</sup>.

В целях выявления места военной полиции Вооруженных Сил в системе упомянутых специальных государственных структур и ее роли в обеспечении законности представляется необходимым осуществить научный анализ понятий «правоохранительная деятельность», «правоохранительные органы», а также дать определение «военные правоохранительные органы» и выявить взаимосвязь между ними.

По мнению К. Ф. Гуценко, под правоохранительной деятельностью следует понимать предусмотренную действующим за-

конодательством государственную или санкционированную государством деятельность, осуществляемую, как правило, в определенном процессуальном порядке, специально уполномоченными на то субъектами и связанную в большинстве случаев с применением законных мер государственного принуждения и направленную на охрану и защиту прав граждан, юридических лиц и государства и обеспечения ими своих обязательств<sup>2</sup>.

Основными чертами правоохранительной деятельности по мнению того же автора являются:

1) назначение правоохранительной деятельности заключается в том, что она направлена на охрану и защиту прав и законных интересов граждан, юридических лиц и государства и обеспечение выполнения ими своих обязательств;

2) для начала правоохранительной деятельности, как правило, должен быть в наличии повод, в качестве которого чаще всего выступает сообщение о правонарушении либо необходимости его предупреждения;

3) правоохранительная деятельность осуществляется только на основании закона и в соответствии с законом (то есть опреде-

<sup>1</sup> Корякин В. М. Деятельность военной полиции в Российской Федерации // Российский журнал права. 2014. № 3. С. 18—19.

<sup>2</sup> Правоохранительные органы : учебник для вузов / под ред. К. Ф. Гуценко. М., 1995. С. 18—19.

ленный вид правоохранительной деятельности должен быть предусмотрен действующим законодательством), а в некоторых случаях — исключительно в установленной процессуальной форме. Произвольные действия государственных органов и должностных лиц недопустимы. Нарушение требований закона, допущенное в процессе правоохранительной деятельности, может само оказаться правонарушением, влекущим дисциплинарную, административную или уголовную ответственность. Что касается процессуальной формы, под ней понимается, установленный процессуальным законом порядок производства по делу в целом, а также условия, последовательность, порядок совершения отдельных действий;

4) правоохранительная деятельность осуществляется специально уполномоченными на то субъектами, наделенными для этого специальными правами и обязанностями. Лица, осуществляемые правоохранительную деятельность, как правило, должны иметь юридическое образование;

5) в ряде случаев правоохранительная деятельность связана с применением законных мер государственного принуждения к лицам, допустившим правонарушение. Эти меры различаются в зависимости от компетенции органа и тяжести совершенного правонарушения;

6) законные и обоснованные решения, принятые субъектами правоохранительной деятельности, подлежат обязательному исполнению должностными лицами и гражданами. Неисполнение этих решений образует самостоятельное правонарушение, влекущее дополнительную ответственность.

М. М. Рассолов определяет правоохранительную деятельность как деятельность компетентных органов по охране норм права от нарушений. Она многопланова, что проявляется в относительном разнообразии выполняемых социальных функций, содержание которых предопределяется основными направлениями данного вида государственной деятельности. По своему содержанию правоохранительная деятельность складывается из разнообразных конкретных направлений (функций): конституционный контроль; правосудие; организационное

обеспечение деятельности судов; прокурорский надзор; выявление и расследование преступлений; оказание юридической помощи<sup>1</sup>.

Для выполнения названных функций и существуют конкретные органы, именуемые правоохранительными.

Цель правоохраны — контроль за соответствием деятельности субъектов права предписаниям закона, за её правомерностью, а в случае обнаружения правонарушения — принятие соответствующих мер для восстановления нарушенного правопорядка, применение государственного принуждения к правонарушителям, создание условий, предупреждающих правонарушения.

Как видно из проведенного анализа, понятие «правоохранительная деятельность» трактуется по-разному. Обобщая различные подходы к его определению, можно выделить следующие основные признаки, характеризующие данный вид деятельности:

— она осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами;

— она направлена на предупреждение и пресечение правонарушений;

— направлена на охрану прав и свобод человека и общества и обеспечение правопорядка;

— она основана как на нормах процессуального так и материального права.

Теперь рассмотрим понятие «правоохранительные органы».

В российском законодательстве нет дефинитивной нормы<sup>2</sup>, содержащей определение правоохранительных органов, как, впрочем, отсутствует и законодательное определение понятия «правоохранительная деятельность», что в определенной мере

<sup>1</sup> Рассолов М. М. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие для вузов. М. : Юнити: Закон и право, 2007. С. 123.

<sup>2</sup> Нормы-дефиниции, или дефинитивные нормы, содержат определения правовых категорий и понятий. Таковыми являются, например, ст. 14 УК РФ, которая дает определение преступления; ст. 2.1 КоАП РФ — понятие административного правонарушения; нормы, определяющие отдельные виды сделок, есть в ГК РФ. К их числу можно отнести и ст. 5 УПК РФ, определяющую значение 60 основных понятий, используемых им.

предопределяет разноречивой и в перечне государственных или негосударственных органов, которые обоснованно можно было бы относить к правоохранительным<sup>1</sup>. Сами эти словосочетания давно широко используются юриспруденцией — как практикой (в том числе и юридическими актами), так и наукой. Так, в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. Таким образом, ведомственная принадлежность перечисленных органов приобрела законодательное закрепление. В таком контексте данная формулировка используется и в ряде других нормативных актов и официальных документов ненормативного характера (например, в Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999—2000 гг., утвержденной Президентом Российской Федерации, в докладе Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации «О соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации» говорится о «правоохранительной системе», о «взаимодействии правоохранительных органов», о «соглашениях правоохранительных органов стран СНГ»).

Законодательный пробел в четком определении исчерпывающего перечня гос-

<sup>1</sup> До недавних пор этот пробел был восполнен дефинитивной нормой ст. 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», определявшей, что правоохранительная служба — это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, служба в учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Однако в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ с 1 января 2016 г. указанное определение из закона исключено.

ударственных органов, занимающихся правоохранительной деятельностью, восполняется юридической наукой и практикой<sup>2</sup>. Ими выработан ряд критериев, находящихся в органической связи с признаками правоохранительной деятельности, которым должен соответствовать государственный орган для того, чтобы его можно было отнести к правоохранительным: правоохранительный орган уполномочивается законом для осуществления этой деятельности; чаще всего это закон, специально посвященный задачам, организации и компетенции этого органа; правоохранительный орган осуществляет свою деятельность не в произвольной форме, а с соблюдением установленных законом правил и процедур, за нарушение которых в отношении должностных лиц, их допустивших, установлена юридическая (материальная, дисциплинарная, административная или уголовная) ответственность. В процессе своей деятельности правоохранительные органы, используя властные полномочия, имеют право применять государственное принуждение; законные и обоснованные решения правоохранительных органов подлежат обязательному исполнению; их неисполнение влечет дополнительную юридическую ответственность.

Л. К. Савюк к правоохранительным органам относит: суд, прокуратуру, органы внутренних дел, органы обеспечения безопасности, органы налоговой службы, таможенные органы, органы предварительного расследования, органы юстиции<sup>3</sup>.

Н. И. Газетдинов правоохранительными органами называет те органы и организации, для которых защита прав и законных интересов является основной или одной из основных задач этих органов<sup>4</sup>.

Как видно из анализа формулировок понятий «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность» они отличаются многообразием. Обобщая данные

<sup>2</sup> Чувилев А. Л., Чувилев Ан. А. Правоохранительные органы: Вопросы и ответы. М., 1998. С. 5.

<sup>3</sup> Савюк Л. К. Правоохранительные органы: учебник. М.: Юрист, 2004. С. 13.

<sup>4</sup> Газетдинов Н. И. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перер. и допол. Казань: Казанский университет, 2012. С. 24.

определения можно выделить следующие признаки, которыми должны обладать органы, относящиеся к правоохранительным:

— для осуществления правоохранительной деятельности правоохранительный орган уполномочивается законом;

— правоохранительный орган осуществляет свою деятельность по определенным правилам, процедурам и формам. Нарушение этих правил влечет наложение ответственности на должностных лиц их нарушивших;

— правоохранительные органы наделены правом применения мер государственного принуждения;

— законные и обоснованные решения правоохранительных органов обязательны для исполнения всеми гражданами и должностными лицами. Неисполнение этих решений образует самостоятельное правонарушение.

Для более точного определения места и роли военной полиции Вооруженных Сил в обеспечении законности в Вооруженных Силах необходимо осуществить научный анализ такого понятия как «военные правоохранительные органы».

Одним из первых понятие «военные правоохранительные органы» ввел Ю. Н. Туганов, который пишет: «Необходимым этапом укрепления воинской дисциплины в войсках, на наш взгляд, является создание единой системы военно-правоохранительных и иных органов, обеспечивающих поддержание воинской дисциплины и профилактику правонарушений, базирующихся на развитых институтах юридической ответственности, и включающих, помимо военной прокуратуры, военных судов, воспитательных органов и юридических служб, дисциплинарные суды, военную полицию и взаимодействующие с ними общественные органы на основе специально разработанной системы нормативных правовых актов»<sup>1</sup>.

Исходя из анализа вышеприведенного понятия, следует отметить, что данное определение «военные правоохранительные органы» не в полной мере относится к российской структуре построения правоохранительных и правоприменительных органов.

Понятие «военный правоохранительные органы» также встречается у В. М. Корякина, который считает, что воинский правопорядок достигается путем постоянной целенаправленной деятельности органов военного управления, воинских должностных лиц, а также специально созданных для этих целей органов и структур — органов военной прокуратуры, военных следственных органов, военных судов, подразделений юридической службы, военной полиции. С учетом того, что главным предназначением указанных органов является осуществление правоохранительной деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, а целью деятельности — обеспечение воинского правопорядка, есть все основания именовать указанные структуры военными правоохранительными органами<sup>2</sup>.

Итак, проанализировав основные субъекты и признаки военной правоохранительной деятельности можно дать научное определение понятию «военные правоохранительные органы»: это специально созданные органы и структуры, уполномоченные осуществлять деятельность по охране прав и свобод военнослужащих, общества и государства, участвовать в обеспечении законности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, обеспечивать правопорядок и осуществлять борьбу с правонарушениями путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом. Это специально созданные органы и структуры, на которые возложены функции по защите прав, свобод военнослужащих, а также обеспечение в Вооруженных

<sup>1</sup> Туганов Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : ВУ, 2009. С. 273.

<sup>2</sup> Корякин В. М. Настольная книга военнослужащего военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации : научно-практ. пособие. М. : За права военнослужащих, 2015. С. 36—37.

Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, законности и правопорядка.

В целях определения места военной полиции Вооруженных Сил в системе военных правоохранительных органов необходимо выделить субъекты военной правоохранительной деятельности.

Как указывалось выше, обеспечение законности в Вооруженных Силах возложено на органы военной прокуратуры (в структуре Генеральной прокуратуры), военные следственные органы (в системе Следственного Комитета Российской Федерации), военные суды и органы военной полиции Вооруженных Сил.

Определяя место военной полиции Вооруженных Сил в системе военных правоохранительных органов государства, необходимо исходить из разделения их компетенции и полномочий.

Рассмотрим компетенцию и полномочия указанных органов отдельно.

Полномочия военных прокуроров определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и осуществляются независимо от командования и органов военного управления. Военная прокуратура осуществляет прокурорский надзор и иные направления деятельности прокуратуры в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

В целях реализации своей компетенции военные прокуроры наделяются следующими полномочиями:

— участвовать в заседаниях коллегий, военных советов, служебных совещаниях органов военного управления;

— назначать вневедомственные ревизии и проверки, затраты на проведение которых возмещаются по постановлению прокурора органами военного управления, где состоят на довольствии проверяемые воинские части и учреждения;

— по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения воинских частей, предприятий, учреждений, организаций и

штабов независимо от установленного в них режима, иметь доступ к их документам и материалам;

— проверять законность содержания осужденных, арестованных и задержанных военнослужащих на гауптвахтах, в дисциплинарных частях и других местах их содержания, немедленно освобождать незаконно содержащихся там лиц;

— требовать обеспечения охраны, содержания и конвоирования лиц, находящихся на гауптвахтах, в иных местах содержания задержанных и заключенных под стражу, соответственно воинскими частями, военной полицией Вооруженных Сил, органами и учреждениями внутренних дел Российской Федерации.

Военные следственные органы Следственного комитета осуществляют свои полномочия в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в сфере уголовного судопроизводства.

К основным задачам Следственного комитета в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» можно отнести:

— оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

— обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина;

— осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц;

— организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств;

— осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;

— разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;

— совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

— определение порядка формирования и представления статистических отчетов и отчетности о следственной работе, процессуальном контроле.

Судебную власть в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, осуществляют военные суды.

Военные суды рассматривают и разрешают следующие категории дел:

— гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений;

— уголовные дела обо всех преступлениях, совершенных военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы (ч. 5, 6 ст. 31 УПК РФ), а также иные дела, переданные в военный суд в соответствии с ч. 4—7 ст. 35 УПК РФ. Если уголовное дело по обвинению группы лиц подсудно военному суду в отношении хотя бы одного из соучастников, то данное дело в отношении всех лиц рассматривается соответствующим военным судом;

— дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы;

— дела по заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным военным судам.

В компетенцию военных судов входит также рассмотрение материалов о соверше-

нии военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы, грубых дисциплинарных поступков, за совершение которых может быть назначен дисциплинарный арест.

Рассматривая вопрос о том, входят ли суды с систему правоохранительных органов, полагаем необходимым согласиться с мнением того же Н. И. Газетдинова<sup>1</sup>, который считает, что исключение судов из числа правоохранительных органов неизбежно приведет к отрицанию того, что они уполномочены заниматься охраной и защитой прав граждан и организаций.

Согласно ст. 25 Федерального закона «Об обороне» военная полиция Вооруженных Сил участвует в обеспечении законности в Вооруженных Силах Российской Федерации. Она предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих, лиц гражданского персонала, обеспечения в Вооруженных Силах законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов Вооруженных Сил, а также в пределах своей компетенции для противодействия преступности и защиты других охраняемых законом правоотношений в области обороны.

Основными направлениями деятельности военной полиции являются:

— обеспечение правопорядка и воинской дисциплины, участие в обеспечении законности, а также осуществление в пределах своей компетенции противодействия преступности;

— осуществление полномочий органа дознания в Вооруженных Силах;

— производство в соответствии с компетенцией по делам об административных правонарушениях и проведение разбирательств по дисциплинарным проступкам;

— организация в Вооруженных Силах розыска и задержания военнослужащих, уклоняющихся от военной службы; содействие в пределах своих полномочий органам внутренних дел Российской Федерации в розыске военнослужащих и лиц гражданского персонала, совершивших преступле-

<sup>1</sup> Газетдинов Н. И. Указ. соч. С. 24.

ние, а также военного имущества Вооруженных Сил;

— исполнение в соответствии с законодательством Российской Федерации уголовных наказаний, дисциплинарного ареста, содержание под стражей подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, подсудимых и задержанных военнослужащих, в том числе военнослужащих других войск и воинских формирований;

— охрана и конвоирование военнослужащих, в том числе военнослужащих других войск и воинских формирований;

— обеспечение охраны объектов Вооруженных Сил, перечень которых определяется Министерством обороны Российской Федерации, служебных помещений органов военной прокуратуры и военных следственных органов;

— обеспечение в пределах своей компетенции государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства из числа военнослужащих, судей военных судов, прокурорских работников органов военной прокуратуры, руководителей и следователей военных следственных органов, а также других защищаемых лиц;

— обеспечение безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах.

Как видно из анализа приведенных выше норм, военная полиция Вооруженных Сил обладает своей самостоятельной компетенцией и достойно заняла свою «нишу» в области военной правоохранительной деятельности.

Таким образом, на основе проведенного научного анализа можно утверждать, что военная полиция Вооруженных Сил является полноправным субъектом военных правоохранительных отношений и выполняет важнейшую функцию в обеспечении законности и поддержания воинского правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации.

#### Библиография

1. Газетдинов, Н. И. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / Н. И. Газетдинов. — 2-е издание, перераб. и доп. [Текст] — Казань : Казанский университет, 2012.
2. Корякин, В. М. Деятельность военной полиции в Российской Федерации Российской Федерации узаконена (обзорный комментарий к Федеральному закону от 3 февраля 2014 года № 7-ФЗ) [Текст] / В. М. Корякин // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 3.
3. Корякин, В. М. Настольная книга военнослужащего военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации : научно.-практ. пособие / В. М. Корякин. [Текст] — М. : За права военнослужащих, 2015.
4. Правоохранительные органы : учебник для вузов / под ред. проф. К. Ф. Гуценко. [Текст] — М., 1995.
5. Рассолов, М. М. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие для вузов / М. М. Рассолов. [Текст] — М. : Юнити: Закон и право, 2007.
6. Савюк, Л. К. Правоохранительные органы : учебник. [Текст] — М. : Юрист, 2004.
7. Туганов, Ю. Н. Правовое обеспечение воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Туганов Юрий Николаевич; 20.02.03. [Текст] — М. : ВУ, 2009.
8. Чувилев, А. Л. Правоохранительные органы: Вопросы и ответы / А. Л. Чувилев, Ан. А. Чувилев. [Текст] — М., 1998.

## The military police of the armed forces of the Russian Federation in the system of military law enforcement

© Mintages S. A.,

Lieutenant adjunct of the Department of military administration, administrative and financial law Military University

**Abstract:** It examines the role and place of the Military Police of the Armed Forces in the system of military law enforcement officers, disclosed the contents of the concepts of «law enforcement» and «military law enforcement authorities» in relation to the military police.

**Keywords:** military police; law enforcement; military law enforcement agencies; rule of law; the rule of law.

**Bibliography**

1. Gazetdinov, N. I. the law-Enforcement bodies of the Russian Federation : textbook / N. I. Gazetdinov. — 2nd ed., pereire. and dop. [Text] — Kazan : Kazan University, 2012.
  2. Koryakin, V. M. the Activities of the military police in the Russian Federation the Russian Federation legalized (review commentary to the Federal law of February 3, 2014 № 7-FZ) [Text] / V. M. Koryakin // Law in the Armed Forces — military legal review. — 2014. — № 3.
  3. Koryakin, V. M. Handbook soldier of the military police of the Armed Forces of the Russian Federation : scientific.-pract. the allowance / V. M. Koryakin. [Text] — M. : For the rights of servicemen, 2015.
  4. Law enforcement agencies : textbook for universities / ed. by K. F. Guzenko. [Text] — M., 1995.
  5. Brines, M. M. Problems of theory of state and law : textbook. the allowance for high schools / M. M. Rassolov. [Text] — M. : Uniti: Law and right, 2007.
  6. Saviuk, L. K. law Enforcement agencies : textbook. [Text] — M. : Yurist, 2004.
  7. Tuganov, Yu. N. Legal maintenance of military discipline in the Armed Forces of the Russian Federation : dis. ... d-ra jurid. sciences / Tuganov Yuri; 20.02.03. [Text] — M. WU, 2009.
  8. Chuvilev, A. L. law Enforcement: Questions and answers / A. A. Chuvilev, An. A. Chuvilev. [Text] — M., 1998.
-

## Реформирование института суда присяжных: проблемы и перспективы

© Ренер Н. А.,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта

© Макарова О. А.,

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта

**Аннотация:** статья посвящена научно-практическому семинару «Поддержание государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей», который проходил с 17 по 18 ноября 2016 года в Балтийском федеральном университете им. И. Канта (г. Калининград). Мероприятие подобного формата состоялось впервые и представляет не только практический, но и научный интерес для сотрудников правоохранительных органов, научных сотрудников ведомственных организаций.

**Ключевые слова:** научно-практический семинар, институт присяжных заседателей, военные суды.

**Рецензент** — К. В. Фатеев, доктор юридических наук, профессор.

В связи с изменениями, внесенными в ст. 23 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» 17—18 ноября 2016 г. в Балтийском федеральном университете им. И. Канта (г. Калининград) проходил научно-практический семинар «Поддержание государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей».

Как известно, с 1 июня 2018 г. вводится институт присяжных заседателей в районных и военных судах, что позволит обвиняемым в совершении особо тяжких преступлений ходатайствовать о рассмотрении их дел коллегией в составе судьи райсуда, равного ему федерального суда общей юрисдикции и шести присяжных заседателей. Присяжные будут участвовать в рассмотрении уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ч. 2 ст. 105 (убийство двух и более лиц), ст. 277 (посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля), ст. 295 (посягательство на жизнь судьи или следователя), ст. 317 (посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа), ст. 357 (геноцид) УК РФ, по которым в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь, а также в рассмотрении дел о преступлениях,

предусмотренных ч. 1 ст. 105 (убийство) и ч. 4 ст. 111 (умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего) УК РФ.

Напомним, что сейчас число присяжных заседателей составляет 12 человек, но с 1 июня 2018 г. оно сократится до 8 человек в областных и окружных (флотских) судах, а в районных и гарнизонных военных судах коллегия присяжных заседателей будет состоять из 6 человек.

Организаторами мероприятия выступили Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, военная прокуратура Балтийского флота, прокуратура Калининградской области, Калининградский областной суд, Балтийский флотский военный суд. В семинаре активное участие приняли работники прокуратуры, представители судейского сообщества, профессорско-преподавательский состав Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта и Санкт-Петербургского филиала Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, студенты и аспиранты университета.

С приветственным словом к собравшимся и пожеланием успехов в работе обратилась ректор Балтийского федерального

университета им. И. Канта профессор **А. П. Клемешев**. Он отметил важность проведения научно-практических мероприятий на базе университета совместно с партнерами. Обратил внимание на те трудности, которые возникали при внедрении института суда присяжных в России.

Директор Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации государственный советник юстиции 2 класса **Г. В. Штадлер** обратил внимание на актуальность происходящего. Необходимость в таком семинаре возникла в связи с исполнением поручения Президента Российской Федерации, которое прозвучало в послании Федеральному собранию в 2015 г. и на Всероссийском совещании судей в 2016 г.

Военный прокурор Балтийского флота генерал-майор юстиции **А. В. Антюфеев** выразил благодарность всем, кто принимал участие в подготовке семинара, потому что была проделана огромная работа. Семинар подобного типа первый раз проводится не только в Северо-Западном федеральном округе, но и в целом в России.

Прокурор Калининградской области государственный советник юстиции 2 класса **С. В. Табельский** отметил, что мероприятие такого формата не только вызывает интерес, но и весьма полезно для прокурорских работников, судейского корпуса и студентов, так как применение института присяжных заседателей обсуждается не только с теоретической точки зрения, но и с позиций реальной судебной практики.

Модератором семинара выступил директор Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта **О. А. Заячковский**, который акцентировал внимание на необходимости введения института присяжных заседателей в районных и военных судах в связи с изменениями, внесенными в УПК РФ от 23 июня 2016 г., которые расширяют применение суда присяжных.

Работа научно-практического семинара началась с тематической видеопрезентации, которая напомнила о судебных реформах 1864 и 1991 гг., когда была осуществлена

попытка возрождения рассмотрения уголовных дел с участием присяжных заседателей.

С пленарным докладом выступила заведующий кафедрой прокурорского надзора и участия прокуроров в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского филиала Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, старший советник юстиции **О. Н. Коршунова**. Она затронула тактические и методические аспекты участия прокурора в рассмотрении уголовных дел в суде с участием присяжных заседателей, а также обосновала необходимость подготовки молодых специалистов со специализацией по суду присяжных.

Доцент кафедры уголовного процесса, криминалистики и правовой информатики Балтийского федерального университета им. И. Канта кандидат юридических наук **И. Ю. Панькина** обозначила основные проблемы, возникающие при поддержании государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей.

Доцент кафедры уголовного права и криминологии БФУ им. И. Канта, кандидат юридических наук **О. А. Цирит** рассмотрела особенности подготовки прокурора к поддержанию государственного обвинения в суде с участием присяжных.

Доцент кафедры уголовного права и криминологии Балтийского федерального университета им. И. Канта, кандидат психологических наук **А. В. Прозоров** посвятил свой доклад использованию психологического анализа для построения убедительной обвинительной речи.

Доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокуроров в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского филиала Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, советник юстиции **Н. В. Кулик** акцентировал внимание на специфике выступления прокурора в прениях сторон в суде с участием присяжных.

В ходе обсуждения докладов в дискуссионном блоке приняли участие судья Калининградского областного суда **С. В. Ка-**

**пранов** (о порядке формирования коллегии присяжных заседателей и основания её роспуска); прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел в судах прокуратуры Калининградской области, младший советник юстиции **А. В. Гусева** (о порядке проведения судебного следствия по уголовным делам с участием присяжных), судья Балтийского флотского суда **А. В. Солин** (о трудностях, возникающих в практике рассмотрения военными судами уголовных дел с участием присяжных).

Участники семинара отметили, что введение института присяжных заседателей в районных и военных судах — значимое событие для судебной системы, которое должно повысить объективность рассмотрения уголовных дел, исключить обвинительный уклон и предвзятость, снизить количество судебных ошибок.

Во второй день работы семинара 18 ноября 2016 г. в Калининградском областном суде прошла деловая игра-тренинг «**Поддержание государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей**». В игровом процессе рассматривалось уголовное дело по ч. 2 ст. 105 УК РФ, основанное на реальных событиях.

В качестве модераторов выступили ведущий кафедрой прокурорского надзора и участия прокуроров в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского филиала Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, старший советник юстиции **О. Н. Коршунова** и доцент, советник юстиции **Н. В. Кулик**.

Участниками деловой игры-тренинга выступили:

— в роли судьи — помощник судьи Балтийского флотского военного суда **В. В. Болдырев**;

— в роли государственного обвинителя — прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел прокуратуры Калининградской области младший советник юстиции **А. В. Гусева**;

— в роли адвоката — старший помощник военного прокурора флота полковник юстиции **А. В. Васильев**;

— в роли присяжных — студенты юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта. Старшина присяжных — **Е. Киселева**; присяжные заседатели: школьный учитель 48 лет, её отец ранее был потерпевшим по уголовному делу о краже — **Д. Маслаускас**; **Н. Панькин** — 15 лет назад его отец стал жертвой преступления — убийства; педиатр **А. Абрамовский**; **Е. Урбас** — молодая мама, воспитывающая двухлетнего ребенка; **Е. Буйникова** заявила самоотвод в связи с невозможностью участвовать в судебном заседании в качестве присяжного заседателя по этическим мотивам; **А. Дубинец** — пенсионер 69 лет и др. Запасные присяжные — **А. Антипов**, **Н. Рубашка**;

— в роли представителя потерпевшего — **В. Матус**.

Игра проводилась в несколько этапов:

— 1 этап: изучение материалов уголовного дела;

— 2 этап: подготовительная часть судебного заседания, включающая: доклад секретаря о явке сторон и других участников уголовного судопроизводства; доклад секретаря о явке кандидатов в присяжные заседатели; вручение списков кандидатов сторонам; разъяснение прав сторонам;

— 3 этап: формирование коллегии присяжных заседателей. На этом этапе: кандидаты в присяжные заседатели заявляют самоотводы; заслушиваются мнения сторон по ходатайствам кандидатов в присяжные заседатели, принимаются решения; из зала судебного заседания удаляются отведенные кандидаты в присяжные заседатели; сторонам предлагается воспользоваться своим правом на мотивированный отвод; сторонам предоставляется возможность задать каждому из оставшихся кандидатов в присяжные заседатели вопросы; разрешаются мотивированные письменные ходатайства сторон об отводах и доведение своего решения до сведения сторон; списки и мотивированные ходатайства об отводе присяжных заседателей приобщаются к материалам уголовного дела; секретарь судебного заседания получает указания о составлении списка оставшихся кандидатов в присяжные заседатели; объявляются результаты отбора;

оглашаются фамилии, имена и отчества присяжных заседателей; присяжные заседатели занимают отведенное им место на скамье присяжных заседателей, запасные — специально отведенные для них места; Коллегия присяжных заседателей в совещательной комнате открытым голосованием избирает большинством голосов старшину; присяжные заседатели принимают присягу; председательствующий разъясняет присяжным заседателям их права и обязанности;

— 4 этап: судебное следствие. Этот этап включает: вступительные заявления государственного обвинителя и защитника; опрос подсудимого; исследование представленных доказательств;

— 5 этап: прения сторон; реплики сторон; последнее слово подсудимого;

— 6 этап: постановка вопросов, подлежащих разрешению присяжными заседателями. Этот этап включает: формулирование вопросов, зачитывание их и передача сторонам; заслушивание замечаний сторон по содержанию и формулировке вопросов, внесение сторонами предложений о постановке новых вопросов (в отсутствие присяжных заседателей); окончательное формулирование вопросов, внесение их в вопросный лист, подписание вопросного листа; оглашение вопросного листа в присутствии присяжных заседателей и передача его старшине.

— 7 этап: напутственное слово председательствующего;

— 8 этап: обсуждение последствий вердикта. После провозглашения вердикта старшиной председательствующий благодарит присяжных заседателей и объявляет об окончании их участия в судебном разбирательстве.

В ходе деловой игры-тренинга акцент был сделан на роли государственного обвинителя.

*Во-первых*, государственный обвинитель знакомится с материалами уголовного дела с целью оценки законности и обоснованности привлечения лица в качестве обвиняемого; оценки достаточности и допустимости доказательств; правильности квалификации действий обвиняемого; определения круга свидетелей со стороны обвине-

ния; выработки линии обвинения; выдвижения различных версий защиты, которые могут использовать обвиняемый и его защитник. Перед ним ставится задача определить наиболее весомые обстоятельства, факты, имеющиеся в уголовном деле, которые подтверждают позицию государственного обвинения, а также наиболее уязвимые моменты с точки зрения доказанности, на которых может строиться защита подсудимого. Необходимо продумать иные возможные подходы к осуществлению обвинения в случае избрания защитой той или иной тактики поведения. Следует продумать, какие процессуальные документы, подтверждающие вину подсудимого, должны быть оглашены для наиболее наглядной демонстрации перед судом и присяжными заседателями. В таком качестве могут использоваться также вещественные доказательства, муляжи, макеты, схемы, планы в укрупненном виде, фото-, видеоматериалы и т.д.

*Во-вторых*, при формировании коллегии присяжных заседателей государственный обвинитель должен заранее продумать, какие вопросы следует задавать претендентам в присяжные заседатели. При этом он должен влиять на процесс формирования скамьи присяжных заседателей, используя полномочия по мотивированному и немотивированному отводу присяжных заседателей.

*В-третьих*, в ходе судебного следствия государственный обвинитель, основываясь на тексте обвинительного заключения, должен своими словами изложить фабулу обвинения так, чтобы присяжным заседателям было понятно, какое преступление совершено, в чем конкретно выразилось участие в нем подсудимого и в чем состоит его вина. Заранее необходимо продумать и предложить суду порядок исследования доказательств, который в каждом конкретном случае зависит от позиции обвиняемого, показаний свидетелей, потерпевшего и других участников судебного заседания. Государственному обвинителю в процессе судебного следствия необходимо фиксировать основное содержание показаний участников процесса; занимать активную позицию; задавать вопросы с целью детализации дей-

ствий подсудимого, выяснения мотивов и целей содеянного. При допросе свидетелей, а особенно потерпевшего, следует создать определенную психологическую обстановку, оказывающую эмоциональное воздействие на присяжных заседателей. В случае заявления стороной защиты ходатайств о признании отдельных доказательств недопустимыми в отсутствие присяжных заседателей надо активно отстаивать позицию государственного обвинения. При оглашении материалов игрового уголовного дела, заключений судебных экспертиз, допросах экспертов и специалистов целесообразно демонстрировать вещественные доказательства, проводить следственные эксперименты, использовать манекены, муляжи и т.д. Для большей наглядности рекомендуется с разрешения суда представлять присяжным заседателям фотографии, увеличенные схемы, имеющиеся в уголовном деле; если возможно, демонстрировать видеозапись отдельных следственных действий. В зависимости от позиции стороны защиты необходимо оперативно решать вопрос о подборе дополнительных свидетелей со стороны обвинения; в необходимых случаях, с разрешения суда, оглашать показания свидетелей, обвиняемого, данных ими на предварительном следствии.

*В-четвертых*, по результатам проведенного судебного следствия государственный обвинитель составляет обвинительную речь, которая должна быть ориентирована на вынесение присяжными заседателями обвинительного вердикта. Государственному обвинителю следует принять участие в реплике, чтобы еще раз очень кратко, но емко обратить внимание присяжных заседателей на вынесение объективного и справедливого вердикта.

*В-пятых*, подготовленный председателем судебного заседания вопросный лист подлежит внимательному изучению государственным обвинителем. Содержание вопросов должно быть таким, чтобы можно было дать однозначный ответ об участии (неучастии) подсудимого в совершении вменяемого ему конкретного преступления и его виновности. При необходимости госу-

дарственный обвинитель представляет суду свою формулировку вопросов<sup>1</sup>.

Участники семинара отметили, что получили наглядную отработанную модель участия присяжных заседателей при рассмотрении уголовных дел в военных и районных судах.

В ходе деловой игры-тренинга были успешно рассмотрены основные аспекты внедрения всех необходимых процедур. Особое внимание было уделено созданию надлежащих условий для деятельности присяжного заседателя. Студенты Юридического института Балтийского федерального университета им. И. Канта, которые выступали в роли присяжных заседателей в ходе игрового процесса убедились в том, что суд присяжных помогает формировать активную гражданскую позицию, повышает уровень правосознания, снижает недоверие к судебной и правоохранительной системам. Участие граждан в отправлении правосудия позволяет повысить профессиональный уровень всех участников уголовного процесса, поскольку именно в суде с участием присяжных сторонам необходимо с особо профессиональным мастерством отстаивать свою позицию. В суде присяжных наиболее полно раскрываются все принципы уголовного процесса.

По итогам научно-практического семинара будут изданы рекомендации для работников военной прокуратуры и военных судов по введению суда присяжных.

---

<sup>1</sup> Методические рекомендации к деловой игре «Участие прокурора в рассмотрении уголовного дела судом с участием присяжных заседателей». М. : Институт повышения квалификации руководящих кадров Генпрокуратуры РФ, 2006.

---

## Reform of the jury system: problems and perspectives

© **Renner N. A.**,

candidate of legal Sciences, associate Professor, associate Professor, Department of criminal procedure, criminalistics and legal Informatics of the law Institute of Immanuel Kant Baltic Federal University. Kant (Kaliningrad)

© **Makarova O. A.**,

candidate of legal Sciences, associate Professor, Department of criminal procedure, criminalistics and legal Informatics of the law Institute of Immanuel Kant Baltic Federal University. Kant (Kaliningrad)

**Abstract:** the article is devoted to scientific-practical seminar «Maintenance of public prosecution in court with participation of jurors», which was held from 17 to 18 November 2016 in Baltic Federal University. I. Kant (Kaliningrad). The event of such format was held for the first time and is not only practical and scientific interest to law enforcement officers, scientific personnel of departmental organizations.

**Keywords:** scientific-practical seminar, juries and military courts.

---

## Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел вопрос конституционности некоторых положений Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих»

© Кириченко Н. С.,

капитан юстиции, старший офицер отделения судебной защиты и договорно-претензионной работы отдела правовой работы Северо-Кавказского округа войск национальной гвардии России

**Аннотация:** в представленной работе сделан краткий обзор дела, рассмотренного Конституционным Судом Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих».

**Ключевые слова:** военнослужащий, военная служба, воинская часть, материальная ответственность, Конституционный суд Российской Федерации, презумпция невиновности.

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

8 ноября 2016 г. Конституционный Суд Российской Федерации вынес Постановление № 22-П «По делу о проверке конституционности абзаца третьего статьи 5 и пункта 5 статьи 8 Федерального закона “О материальной ответственности военнослужащих” в связи с жалобой гражданина Д. В. Батарагина».

Поводом для рассмотрения дела послужила жалоба гражданина Д. В. Батарагина. Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Конституционным Судом установлено следующее.

В соответствии с Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» военнослужащие несут материальную ответственность за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, в полном размере ущерба в случае, когда ущерб причинен действиями (бездействием) военнослужащего, содержащими признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации (абз. 3 ст. 5); возмещение ущерба производится неза-

висимо от привлечения военнослужащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб (п. 5 ст. 8).

Постановлением следователя уголовное дело в отношении заявителя по рассмотренному Конституционным Судом делу — бывшего командира воинской части Д. В. Батарагина и бывшего техника отдела эксплуатации специальных систем той же воинской части старшего лейтенанта К. А. Ходулина, подозревавшихся в совершении преступления, предусмотренного частью первой ст. 293 УК РФ (халатность), прекращено с их согласия в связи с истечением сроков давности уголовного преследования. В ходе предварительного следствия установлено, что в результате небрежного отношения Д. В. Батарагина и К. А. Ходулина к службе государству в лице Минобороны России причинен материальный ущерб в размере 2,4 млн руб.

Решением Краснознаменского гарнизонного военного суда от 31 марта 2015 г., вступившим в законную силу, иск Минобороны России к Д. В. Батарагину и К. А. Ходулину о возмещении ущерба, причиненного преступлением, удовлетворен частично: с Д. В. Батарагина взысканы денежные средства в размере 1 млн руб., а с К.А. Ходулина — 300 тыс. руб. Принимая решение, суды

исходили из того, что вина этих лиц в совершении преступления установлена и доказана органом предварительного расследования и что, давая согласие на прекращение уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, т.е. по нереабилитирующему основанию, они полностью признали свою вину как в совершении преступления, так и в причинении материального ущерба, а потому должны нести материальную ответственность в полном размере причиненного ущерба; однако с учетом отсутствия у ответчиков умысла на причинение ущерба, их материального положения и нахождения на иждивении Д. В. Батарагина двоих детей размер возмещаемого ущерба подлежит уменьшению.

Нарушение оспариваемыми законоположениями своих прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 2), 23 (ч. 1), 49, 54 (ч. 2) и 55 (ч. 2 и 3), гражданин Д. В. Батарагин усматривает в том, что они позволяют суду в рамках гражданского судопроизводства делать вывод о виновности военнослужащего в совершении преступления и причинении им ущерба в результате преступных действий при отсутствии приговора суда, которым установлен как сам факт совершения преступления данным лицом, так и его вина. Таким образом, взаимосвязанные положения абз. 3 ст. 5 и п. 5 ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотренному делу постольку, поскольку они служат основанием для решения вопроса о привлечении к полной материальной ответственности военнослужащего в связи с наличием в инкриминируемом ему деянии признаков состава преступления, если уголовное дело в отношении него было прекращено органом предварительного расследования вследствие истечения сроков давности уголовного преследования.

Согласно п. 2.1 установочной части рассматриваемого Постановления, ст. 118 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации устанавливает, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом посредством конституционного, граждан-

ского, административного и уголовного судопроизводства. Тем самым предполагается, что один вид судопроизводства не должен смешиваться с другим и подменять его собой. Применительно к уголовному судопроизводству, которое призвано обеспечить уголовное преследование лиц, совершивших преступления, и назначение виновным справедливого наказания, а также защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ст. 6 УПК РФ), Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 2011 г. № 16-П пришел к следующим выводам:

— осуществляя соответствующее правовое регулирование, федеральный законодатель — по смыслу ст. 19 (ч. 1 и 2), 45, 46, 49 и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации — правомочен как устанавливать ответственность за правонарушения, так и устранять ее, а также определять, какие меры государственного принуждения подлежат использованию в качестве средства реагирования на те или иные противоправные деяния и при каких условиях возможен отказ от их применения, обеспечивая тем самым дифференциацию уголовной ответственности, восстановление прав и свобод лица, незаконно или необоснованно подвергнутого уголовному преследованию, и возмещение причиненного вреда;

— из ст. 54 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, конкретизирующей общепризнанный правовой принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege* (нет преступления, нет наказания без указания на то в законе), во взаимосвязи с ее ст. 49, закрепляющей принцип презумпции невиновности, следует, что подозрение или обвинение в совершении преступления могут основываться лишь на положениях уголовного закона, определяющего преступность деяния, его наказуемость и иные уголовно-правовые последствия, закрепляющего все признаки состава преступления, наличие которых в деянии, будучи единственным основанием уголовной ответственности, должно устанавливаться только в надлежащем, обяза-

тельном для суда, прокурора, следователя, дознавателя и иных участников уголовного судопроизводства процессуальном порядке;

— если же противоправность того или иного деяния или его совершение конкретным лицом не установлены и не доказаны в соответствующих уголовно-процессуальных процедурах, все сомнения должны толковаться в пользу этого лица, которое — применительно к вопросу об уголовной ответственности — считается невиновным. В силу принципов, вытекающих из ст. 49 и 54 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, такое деяние не может не только влечь за собой уголовную ответственность и применение иных мер уголовно-правового характера, но и квалифицироваться в процессуальном решении как деяние, содержащее все признаки состава преступления, факт совершения которого конкретным лицом установлен, хотя бы это и было связано с ранее имевшим место в отношении данного лица уголовным преследованием.

Соблюдение фундаментальных процессуальных гарантий прав личности, включая презумпцию невиновности, должно обеспечиваться и при разрешении вопроса о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям. В качестве одного из таких оснований закон (ст. 78 УК РФ и п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ) признает истечение сроков давности уголовного преследования.

Суд указал, что по смыслу рассмотренных норм права, решение о прекращении уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, принятое органом предварительного расследования, не равнозначно приговору суда ни с точки зрения юридической силы, ни с точки зрения полноты и достоверности фактических обстоятельств. В силу этого в соответствующем акте органа предварительного расследования не могут быть разрешены те вопросы, которые подлежат разрешению исключительно судом при вынесении приговора, в том числе о возможности признания деяния, инкриминируемого лицу, подвергнувшемуся уголовному преследованию, преступлением, а также о виновности этого лица в совершении данного преступления (п. 3 и 4 ч. 1 ст. 299 УПК РФ).

В случае, когда в результате совершения преступления физическому либо юридическому лицу причинен имущественный вред, вопрос о его возмещении разрешается, как правило, судом, рассматривающим соответствующее уголовное дело, на основании гражданского иска, который может быть предъявлен после возбуждения уголовного дела и до окончания судебного следствия при разбирательстве данного дела в суде первой инстанции; в подобных случаях характер и размер вреда, причиненного преступлением, входит в предмет доказывания в рамках производства по уголовному делу, а вопрос о том, подлежит ли удовлетворению гражданский иск, в чью пользу и в каком размере, разрешается судом при вынесении приговора (ч. 2 ст. 44, п. 4 ч. 1 ст. 73 и п. 10 ч. 1 ст. 299 УПК РФ). При прекращении уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования лицо, в отношении которого оно осуществлялось, также не освобождается от обязательств по возмещению причиненного им ущерба, — в этом случае, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, не исключается защита потерпевшим своих прав в порядке гражданского судопроизводства, причем не содержит каких-либо ограничений для такой защиты и п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (определения от 16 июля 2009 г. № 996-О-О, от 20 октября 2011 г. № 1449-О-О, от 28 мая 2013 г. № 786-О, от 24 июня 2014 г. № 1458-О и др.). Вместе с тем при рассмотрении в порядке гражданского судопроизводства иска о возмещении ущерба, причиненного подвергнувшимся уголовному преследованию лицом, данные предварительного расследования, включая сведения об установленных органом предварительного расследования фактических обстоятельствах совершенного деяния, содержащиеся в решении о прекращении в отношении этого лица уголовного дела на стадии досудебного производства в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, могут в силу ч. 1 ст. 67 и ч. 1 ст. 71 ГПК РФ быть приняты судом в качестве письменных доказательств, которые — наряду с другими имеющимися в деле доказательствами — он обязан оценивать

по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании. Тем не менее, данные предварительного расследования не имеют преюдициального значения для гражданского судопроизводства, только приговор суда по уголовному делу, вступивший в законную силу, обязателен для суда, рассматривающего дело о гражданско-правовых последствиях действий лица, в отношении которого он вынесен, и только по вопросам, имели ли место соответствующие действия и совершены ли они этим лицом. При рассмотрении гражданского дела о взыскании материального ущерба с лица, в отношении которого уголовное дело было прекращено на стадии досудебного производства в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, суд не вправе давать оценку его действиям (бездействию) как содержащим или не содержащим признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации, и, ссылаясь на нашедшие отражение в решении о прекращении уголовного дела фактические обстоятельства, установленные органом предварительного расследования, и на его выводы относительно содеянного этим лицом, высказывать суждение о его виновности в совершении преступления. Иной подход не отвечал бы принципам справедливого правосудия, включая принцип презумпции невиновности, а также приводил бы к ограничению фундаментального права на судебную защиту (ч. 1 и 2 ст. 46, ст. 49 Конституции Российской Федерации).

После оценки и анализа различных норм права, касающихся рассматриваемого дела, Суд сделал вывод о том, что привлечение военнослужащего, действиями (бездействием) которого воинской части был причинен материальный ущерб, к полной материальной ответственности по основанию, предусмотренному абз. 3 ст. 5 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», предполагает наличие вступившего в законную силу приговора суда, которым в совершенном военным служащим деянии установлены признаки состава преступления, предусмотренного

уголовным законодательством Российской Федерации. Аналогичный подход прослеживается и в трудовом законодательстве: для привлечения работника к полной материальной ответственности по п. 5 ч. 1 ст. 243 Трудового кодекса Российской Федерации, т.е. за причинение ущерба в результате преступных действий, обязательным условием является наличие вступившего в законную силу обвинительного приговора суда (п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю»). Приведенное правовое регулирование распространяется также на отношения, связанные с прохождением службы в органах внутренних дел (ч. 6 ст. 15 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Как установил Суд, отсутствие же вступившего в законную силу обвинительного приговора ввиду прекращения в ходе предварительного расследования или в суде уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования либо вынесение судом оправдательного приговора само по себе не является препятствием для принятия командиром (начальником) воинской части или судом в пределах срока привлечения к материальной ответственности решения о взыскании с военнослужащего причиненного им ущерба при условии установления в надлежащей процедуре (административное расследование, судебное производство, разбирательство по факту совершения военнослужащим дисциплинарного проступка, ревизия, проверка, дознание или следствие) юридически значимых обстоятельств, необходимых и достаточных для привлечения этого лица к ограниченной либо — при наличии иных предусмотренных ст. 5 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» оснований — полной материальной ответственности, включая вину военнослужащего в причинении ущерба, а при совместном

причинении ущерба несколькими лицами — степень вины каждого из них. Однако при принятии решения о взыскании материального ущерба с военнослужащего, уголовное дело в отношении которого было прекращено на стадии досудебного производства в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, как командир (начальник) воинской части (вышестоящий в порядке подчиненности командир (начальник) воинской части), так и суд во всяком случае не вправе давать оценку действиям (бездействию) этого лица как содержащим или не содержащим признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации, и, ссылаясь на установленные органом предварительного расследования фактические обстоятельства, а также на его выводы относительно содеянного данным лицом, нашедшие отражение в решении о прекращении уголовного дела, высказывать суждение о его виновности в совершении соответствующего преступления. Соответственно, суд, рассматривающий в порядке гражданского судопроизводства иск командира (начальника) воинской части (вышестоящего командира (начальника) воинской части) о возмещении причиненного военнослужащим материального ущерба, а равно в порядке административного судопроизводства административный иск военнослужащего об оспаривании решения командира (начальника) воинской части о привлечении его к материальной ответственности, во всяком случае не правомочен квалифицировать деяние военнослужащего как содержащее признаки состава преступления, поскольку — по смыслу ст. 118 (ч. 1) Конституции Российской Федерации — это допустимо только в уголовном судопроизводстве, что само по себе не исключает возможность использования в целях разрешения соответствующего дела данных предварительного расследования, содержащихся в решении о прекращении уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, в качестве письменных доказательств, которые суд обязан оценивать наравне со всеми иными доказательствами по своему внутреннему убеждению.

В резолютивной части Постановления Конституционный Суд признал положения абз. 3 ст. 5 и п. 5 ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения предполагают привлечение военнослужащего к полной материальной ответственности за ущерб, причиненный им воинскими частями, в случае совершения преступления, что установлено вступившим в законную силу приговором суда, и не препятствуют при отсутствии такого приговора принятию в пределах срока решения о взыскании с военнослужащего причиненного им ущерба в ограниченном либо — при наличии иных перечисленных в его ст. 5 оснований — в полном размере при условии установления в надлежащей процедуре юридически значимых обстоятельств, необходимых и достаточных для привлечения этого лица к соответствующему виду материальной ответственности.

Также Суд постановил признать взаимосвязанные положения абз. 3 ст. 5 и п. 5 ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1 и 2), 47 (ч. 1), 49 (ч. 1), 55 (ч. 3) и 118 (ч. 2), в той мере, в какой эти положения — по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, — допускают возможность привлечения военнослужащего, уголовное дело в отношении которого прекращено на стадии досудебного производства в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, к полной материальной ответственности за ущерб, причиненный имуществу воинской части, вследствие установления в его деянии признаков состава преступления (и тем самым — фактического признания его виновным в совершении преступления), иным, отличным от вынесенного в процедуре уголовного судопроизводства приговора суда, правоприменительным решением, включая постановление суда, принятое в рамках гражданского судопроизводства на основании содержащихся в акте органа предварительного расследования о прекращении уголовного дела сведений о

фактических обстоятельства деяния и его выводов относительно совершения этого деяния данным лицом. Согласно п. 3 Постановления, правоприменительные решения по рассмотренному делу, основанные на положениях абз. 3 ст. 5 и п. 5 ст. 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в той мере, в какой эти положения признаны Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации установил, что в случае отсутствия вступившего в законную силу приговора суда о признании военнослужащего виновным в совершении уголовно наказуемого деяния, данное лицо не может быть привлечено к полной материальной ответственности на основании ст. 5 Закона. Соответственно, законодатель должен пересмотреть нормы Закона в данной части.

Автор работы придерживается немного иного мнения, которое конечно не сравнится с выводами Конституционного Суда, но, тем не менее, имеет право его высказать.

По смыслу Постановления, даже если в материалах уголовного дела имеется достаточно доказательств для признания вины военнослужащего в совершении преступления, но уголовное дело прекращено за истечением сроков привлечения к уголовной ответственности либо, например, по иным не реабилитирующим основаниям, данное лицо не будет привлечено ни к уголовной ответственности, ни к полной материальной ответственности по вышеупомянутому Закону. Мы считаем, что отсутствие вступившего в законную силу приговора суда в отношении военнослужащего не должно быть препятствием для привлечения его к полной материальной ответственности на основании абз. 3 ст. 5 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих». Рассмотренные Судом основания, по которым может быть прекращено уголовное дело, являются основаниями для освобождения от уголовной ответственности. Таким образом, полагаем, они не должны являться основаниями и для частичного освобождения от гражданско-правовой ответственно-

сти либо для ее смягчения, то есть для замены полной материальной ответственности, в случае совершения лицом преступления, на ограниченную.

Автор придерживается такой позиции, согласно которой, если уголовное дело в отношении лица прекращено по не реабилитирующим основаниям, то данное лицо должно привлекаться к гражданско-правовой ответственности в той мере и в том объеме, как если бы оно было признано судом виновным в совершении уголовно наказуемого деяния. У многих может возникнуть вопрос: «А как же презумпция невиновности»? Мы считаем, что в данном случае этот важнейший конституционный принцип не нарушается, так как подозреваемый, в случае уверенности в своей невиновности, вправе требовать от следственных органов доказывания данного факта и прекращения уголовного дела по реабилитирующим основаниям.

Все юристы знают, что многие преступные деяния, квалифицируемые по ст. 293 УК РФ (халатность), имеют тонкую грань с преступлением, квалифицируемым по ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий). Во многих случаях гранью между ними является отсутствие умысла или, возможно, недоказанность его наличия. И на практике могут возникнуть случаи, когда деяние лица, которым воинской части причинён значительный материальный ущерб, иногда исчисляемый в миллионах рублей, квалифицируется как халатность, так как, по различным причинам, не доказан факт наличия умысла данного лица. Соответственно, при наличии норм права, исключаящих возможность привлечения такого лица к полной материальной ответственности без наличия вступившего в законную силу приговора суда, полагаем, данное лицо, осознавая, что оно будет привлечено лишь к ограниченной материальной ответственности (что может быть на порядок меньше полной суммы ущерба) с большим удовольствием согласится на прекращение уголовного дела по не реабилитирующим основаниям. Мы считаем, что это несправедливо.

По нашему мнению, суд, рассматривающий исковое заявление органа военного управления о привлечении к полной материальной ответственности военнослужащего, в отношении которого уголовное дело прекращено по нереабилитирующим основаниям, должен быть наделяем правом оценки доказательств, содержащихся в данном уголовном деле и соответственно правом на

квалификацию деяния военнослужащего как содержащего признаки состава преступления. Еще один вариант — это нормативное закрепление неизбежности привлечения военнослужащего к полной материальной ответственности по указанным ранее основаниям, в случае прекращения в отношении него уголовного дела по не реабилитирующим основаниям.

---

**The Constitutional Court of the Russian Federation considered the question of the constitutionality of certain provisions of the Federal law «On material responsibility of military»**

© Kirichenko N. S.

the captain of justice, a senior officer of the Department of judicial protection and legal claims of Department of legal work of the North-Caucasian district troops of the national guard of Russia

**Abstract:** In the presented work gives a brief overview of the cases reviewed by the Constitutional Court of the Russian Federation about check of constitutionality of some provisions of the Law «On liability for military personnel».

**Keywords:** soldier, military service, military unit, liability, constitutional court of the Russian Federation, the presumption of innocence.

---

## Оперативно-розыскная, разведывательная и контрразведывательная деятельность: сравнительно-правовой анализ зарубежного и отечественного законодательства

© Туганов Ю. Н.,

главный научный сотрудник Российского государственного университета правосудия, профессор Российской таможенной академии, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН

© Петров И. В.,

доцент кафедры криминологии и уголовного права Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ», кандидат юридических наук

**Аннотация.** В настоящей статье авторами проведено сравнительно-правовое исследование и сравнение с отечественным законодательством, зарубежного опыта работы на открытом законодательном уровне в области оперативно-розыскной, разведывательной и контрразведывательной деятельности.

**Ключевые слова:** оперативная деятельность, оперативно-розыскная деятельность, разведывательная деятельность, контрразведывательная деятельность

**Рецензент** — В. В. Бараненков, доктор юридических наук, профессор.

Накопленный иностранными государствами как положительный, так и отрицательный опыт правового регулирования оперативной деятельности<sup>1</sup> может быть использован и в российской практике. На современном этапе Россия не может позволить себе роскошь поиска оптимального правового регулирования деятельности правоохранительных органов и спецслужб путем бесчисленных проб и ошибок. При этом авторы хотели бы сразу обозначить свою позицию по этому вопросу. Во-первых, речь идет не об изучении организационных структур зарубежных правоохранительных органов и спецслужб, (что само по себе необходимо и полезно, но выходит за рамки данной статьи), а именно о правовом регулировании их деятельности. Во-вторых, речь идет не о слепом копировании зарубежного опыта правового регулирования оперативной деятельности (что зачастую абсолютно невозможно из-за различия правовых систем), а о критическом изучении

как положительного, так и отрицательного опыта и поиске всего того, что можно применить в отечественной практике. Авторы ранее уже обращались к зарубежному опыту в сфере правового регулирования антикоррупционной деятельности, дисциплинарной ответственности военнослужащих и др.<sup>2</sup>

В связи с этим особую ценность приобретают сравнительно-правовые исследования, проводимые в плоскости российского и зарубежного правового регулирования оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД), которые имеют существенное значение не только для достижения теоретических, но и практических целей. Сравнительное изучение права позволяет избежать национальной правовой изоляции и в определенной мере способствует предотвращению многих ошибок в процессе ре-

<sup>1</sup> Под термином «оперативная деятельность» авторами понимается оперативно-розыскная, разведывательная и контрразведывательная деятельность.

<sup>2</sup> Туганов Ю. Н., Петров И. В. Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств в борьбе с коррупцией // Публичное и частное право. 2014. № 2; Туганов Ю. Н. Институт дисциплинарной ответственности военнослужащих в военном праве России: монография. М., 2006. С. 114—164.

формирования сферы правового регулирования ОРД в России. К сожалению, в отечественной правовой науке сравнительно-правовые исследования в сфере ОРД крайне редки<sup>1</sup>. Аналогичное положение складывается и в сфере контрразведывательной деятельности (далее — КРД) и разведывательной деятельности<sup>2</sup> (далее — РД). Основная масса сравнительно-правовых исследований по рассматриваемой проблематике содержится в качестве небольших частных «вкраплений» в работы, посвященные другой тематике и служащие лишь иллюстративным материалом. К сожалению, фундаментального сравнительно-правового исследования отечественного и зарубежного опыта правового регулирования в сфере ОРД в нашей стране нет.

Тем не менее, изучение имеющихся работ позволяет сориентироваться в этом безбрежном море нормативных правовых актов зарубежного законодательства. Уже первичное изучение иностранного законодательства в сфере деятельности правоохранительных органов и спецслужб, прежде всего, правового регулирования применения ими на практике ОРД, КРД и РД свидетельствует, что здесь основной, определяющей проблемой является столкновение публично-правовых и частноправовых интересов. Эта проблема, являясь внутренним противоречием законодательного регулирования изучаемого процесса, одновременно является и его движущей силой, побуждающей к постоянному совершенствованию, поиску оптимального компромисса между необходимостью защиты прав и свобод граждан и созданием благоприятных условий для деятельности правоохранительных органов и спецслужб.

Процесс поиска такого оптимального компромисса в законодательстве как западноевропейских государств, так и США занял довольно длительное время — 30 — 70-е гг. прошлого века. В результате на Западе

пришли к осознанию того, что права и свободы частного лица не могут абсолютно доминировать над интересами безопасности государства и общества. При этом права гражданина, «сталкивающегося» с ОРД и КРД, а в отдельных случаях и с РД, осуществляемой государственными органами, должны быть максимально защищены. В этих целях в США и в западноевропейских государствах приняты законы, содержащие нормы как материального, так и процессуального права, подробно регламентирующие процедуры защиты прав гражданина.

Отечественный опыт свидетельствует, что нашим правоохранительным органам и спецслужбам в царский и советский период не приходилось сталкиваться с подобной постановкой вопроса, так как власти не осознавали необходимости подобного регулирования. Соответственно отечественная правовая наука не вела подробных и детальных исследований в этом направлении, в том числе не «наработала» реальных рекомендаций, которыми могли бы воспользоваться практические работники. Поэтому, впервые столкнувшись не в теории, а на практике в конце 80-х — начале 90-х гг. с законодательными новациями переходного периода о защите прав гражданина правоохранительные органы и спецслужбы оказались юридически беззащитными в виду отсутствия детального законодательства, а практические работники оказались психологически деморализованы, т.к. наработанного опыта разрешения подобных конфликтов не было. Представляется, что данная проблема и в настоящее время в нашем государстве далека еще от ее окончательного решения.

В теории и практике различных государств существует два подхода к правовому регулированию ОРД, КРД и РД, которые условно можно назвать «ограниченным» и «расширенным». Сторонники первого подхода считают, что на законодательном уровне достаточно зафиксировать наиболее важные, концептуальные положения — дать определения, определить компетенцию, сформулировав права и обязанности, кратко указать на виды контроля за тем или иным видом конспиративной деятельности. Все

<sup>1</sup> Ахкубеков А. Х. Правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности за рубежом и использование ее результатов в уголовном процессе. М., 2004.

<sup>2</sup> Авторы в данном случае имеют в виду открытые сравнительно-правовые исследования.

остальное, по мнению сторонников такого подхода, должно содержаться в подзаконных нормативных правовых актах, преимущественно закрытого характера.

Именно такой подход наблюдается в Российской Федерации и странах, образовавшихся на постсоветском пространстве и входящих в СНГ. Не является исключением законодательство и стран Балтии, несмотря на то, что они стали членами ЕС. Ознакомление с законодательством Латвии<sup>1</sup>, Литвы<sup>2</sup> и Эстонии<sup>3</sup> в сфере правового регулирования ОРД, КРД и РД свидетельствует, что оно не только по названию самих законов, но и по фактическому содержанию, структуре и, что самое главное, по краткости изложения и крайне высокой стабильности очень близко к российскому законодательству. Данное положение можно продемонстрировать следующими обобщенными результатами сравнительного анализа законов об ОРД государств на постсоветском пространстве.

Будучи принятым в начале 90-х гг., сразу же после обретения независимости, законодательство стран СНГ и Балтии в сфере ОРД, КРД и РД продолжает оставаться крайне кратким и практически неизменным, подвергаясь лишь частичным изменениям и

дополнениям. Такое положение можно объяснить длительной общностью правовых школ, имеющих в своей основе советскую доктрину права.

Прямо противоположную картину ситуации на постсоветском пространстве можно наблюдать в законодательстве западных государств, прежде всего, в США, где каждый год вносятся весьма существенные поправки и дополнения в систему законодательных актов, образующих правовой фундамент деятельности правоохранительных органов и спецслужб в сфере ОРД, КРД и РД.

В историческом плане практика правовой регламентации именно на законодательном уровне ОРД, КРД и РД возникла относительно недавно. Так, даже в США, имеющих в настоящее время самую развитую в этой сфере правовую систему, Закон о шпионаже был принят лишь в 1917 г. И лишь накануне второй мировой войны, в связи с резкой активизацией деятельности германской разведки, в США был принят ряд законов<sup>4</sup>. Реальная правовая реформа в США на уровне принятия федеральных законов, регулирующих правовой статус и деятельность спецслужб, началась в 1947 г. с принятия Закона о национальной безопасности<sup>5</sup>. С этого же периода начался постепенный переход к регулированию этой деятельности от подзаконных нормативных правовых актов к преимущественно на уровне федерального закона или приказов, директив или меморандумов Президента США. Среди наиболее значимых федераль-

<sup>1</sup> Закон Латвийской Республики от 16 декабря 1993 г. «Об оперативной деятельности» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.pribalt.net](http://www.pribalt.net) (информационный портал стран Балтии), [www.alex-lawyer.lv](http://www.alex-lawyer.lv), свободный. Загл. с экрана. Закон Латвийской республики от 5 мая 1994 г. «Об учреждениях государственной безопасности» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pribalt.net> (информационный портал стран Балтии), [www.alex-lawyer.lv](http://www.alex-lawyer.lv), свободный. Загл. с экрана.

<sup>2</sup> Закон Литовской Республики от 20 июня 2002 г. «Об оперативной деятельности» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www3.lrs.lt>, [www.president.lt](http://www.president.lt), свободный. Загл. с экрана. Закон Литовской республики «О разведке», 2000 г. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www3.lrs.lt> (официальный сайт сейма Литовской республики), [www.president.lt](http://www.president.lt) (официальный сайт президента Литовской республики), свободный. Загл. с экрана.

<sup>3</sup> Закон Эстонской республики от 22 февраля 1994 г. (RT I, 1994, 16, 290) «Об оперативно-розыскной деятельности». Закон Эстонской республики от 20 декабря 2000 г. (RT I, 2001, 7, 17) «О службах безопасности».

<sup>4</sup> Прежде всего, следует отметить, так называемые, регистрационные законы: Закон о регистрации иностранных агентов 1938 г., Закон о регистрации иностранцев 1940 г.; Закон о контроле за подрывной деятельностью 1950 г.; Закон о регистрации лиц, прошедших подготовку в системе разведки иностранного государства 1956 г.

<sup>5</sup> В настоящее время в США действует новый закон «О национальной безопасности США» 1992 г. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.senate.gov](http://www.senate.gov) (официальный сайт Сената Конгресса); [www.defenselink.mil](http://www.defenselink.mil) (официальный сайт Министерства обороны США), свободный. Загл. с экрана. Начиная с 1980 г. как в старый, так и в новый закон вносятся практически ежегодные изменения и дополнения.

ных законов следует, прежде всего, отметить следующие: Закон о ЦРУ 1949 г.; Закон о внутренней безопасности 1950 г.; Закон о контроле за подрывной деятельностью 1950 г.; Закон о заключении под стражу в условиях чрезвычайного положения 1950 г.; Закон о свободе информации 1966 г.; Закон о защите информации<sup>1</sup> 1967 г.; Закон о контроле над преступностью 1968 г.; Закон о защите установочных данных разведчиков; Закон об охране частной жизни 1974 г.; Закон о наблюдении за иностранными разведками 1978 г.; Закон об организации разведки 1992 г.; Закон о коммуникационной помощи правоприменительным ведомствам 1994 г. и др. Кроме того, в США ежегодно принимается закон о полномочиях разведки на следующий финансовый год<sup>2</sup>.

Кроме законодательного уровня в США ОРД, КРД и РД регулируется значительным количеством открытых подзаконных нормативных актов. Из числа несекретных наиболее подробным, известным и часто цитируемым является исполнительный приказ президента США № 12333 от 1981 г. «О разведывательной деятельности Соединенных Штатов»<sup>3</sup>.

Исключением из круга отношений, урегулированных федеральными законами и открытыми нормативными правовыми актами президента США, составляют лишь вопросы собственно оперативной деятельности, которые в силу своей специфики не могут быть открытыми<sup>4</sup>.

Изучение большого количества, порой весьма значительных по объему, законов и подзаконных актов иностранного законодательства в сфере ОРД нередко стимулируют мысль о целесообразности кодификации всего этого массива нормативных правовых актов. Действительно не кодифицирован-

ность законодательства, в том числе и в сфере ОРД, является отличительной особенностью многих государств и, прежде всего, стран англосаксонской системы права. Обычно в качестве классического примера приводят Великобританию. Действительно до 2000 г. это касалось и английского законодательства в области ОРД. Однако в силу происходящих изменений, связанных, прежде всего, со вступлением Великобритании в ЕС, в этом направлении стали происходить существенные изменения. Так, в 2000 г. был принят нормативный правовой акт, который как по уровню кодификации, так и по содержанию, свидетельствует о значительном прогрессе законотворческой техники и кодификационного процесса — «Акт о регулировании розыскных полномочий»<sup>5</sup>.

Указанный нормативный правовой акт «кодифицировал все предыдущее законодательство Великобритании, касающееся вопросов ОРД, особенно в части регулирования порядка ограничения определенных прав граждан»<sup>6</sup>. До принятия данного акта отдельные вопросы ОРД регулировались в основном следующими законодательными актами: о телеграфе 1949 г.<sup>7</sup>; о перехвате сообщений 1985 г.<sup>8</sup>; о службе безопасности 1989 г. (с изменениями, внесенными в 1996 г.); о разведывательных службах 1994 г.<sup>9</sup>; о полиции 1997 г.<sup>10</sup>.

Рассматриваемый правовой акт был принят 28 июля 2000 г. Он состоит из пяти

<sup>5</sup> Regulation of investigatory Powers Act 2000 // The Public General Acts and General Synod Measures. London: HMSO, 2001. Ch. 23

<sup>6</sup> Акхубеков А. Х. Новый закон Великобритании в области оперативно-розыскной деятельности // Проблемы формирования уголовно-розыскного права. Выпуск 6. М., 2003. С. 209.

<sup>7</sup> The telegraph Act 1949 // The Public General Acts and General Synod Measures. London: HMSO, 1950.

<sup>8</sup> Security Service Act 1989 // The Public General Acts and General Synod Measures. London: HMSO, 1990; Security Service Act 1996 // The Public General Acts and General Synod Measures. London: HMSO, 1997.

<sup>9</sup> Intelligence Services Act 1994 // The Public General Acts and General Synod Measures. London: HMSO, 1995.

<sup>10</sup> The Police Act 1997 // The Public General Acts and General Synod Measures. London: HMSO, 1998.

<sup>1</sup> Регулирует правовой режим защиты разведывательной информации, зашифровки сотрудников спецслужб и лиц, осуществляющих негласное сотрудничество.

<sup>2</sup> Финансовый год в США начинается 1 сентября.

<sup>3</sup> www.whitehouse.gov (официальный сайт президента США), свободный. Загл. С экрана

<sup>4</sup> Существуют нормативные правовые акты, издаваемые Президентом США, где секретно не только содержание директивы или приказа Президента, но и само наименование их названия.

частей и пяти приложений. Акт регламентирует порядок санкционирования и проведения оперативно-розыскных мероприятий, затрагивающих некоторые права человека. В нем применительно к каждому из этих мероприятий устанавливаются «цели, для которых оно может проводиться; категории сотрудников государственных органов, которые могут его санкционировать; категории сотрудников, которые могут его проводить; порядок независимого судебного контроля; порядок удовлетворения жалоб отдельных лиц».

Таким образом, рассматриваемый нормативный правовой акт имеет следующие существенные особенности, которые могут представлять интерес для отечественных законодателей, ученых и правоприменителей в сфере правового регулирования ОРД:

- кодифицирует, систематизирует практически все оперативно-розыскное законодательство Великобритании;

- регулирует всю негласную деятельность специальных служб и правоохранительных органов Великобритании, касающуюся основных прав граждан;

- распространяет свое действие на все правоохранительные органы Великобритании;

- устанавливает четкие основания, условия и порядок санкционирования и проведения ОРМ на основе обобщения и кодификации ранее действующего законодательства с учетом опыта других государств и рекомендаций Европейского суда по правам человека.

Изучение иностранного законодательства приводит к парадоксальному на первый взгляд выводу: сама ОРД осуществляется соответствующими подразделениями правоохранительных органов и специальных служб всех государств, а вот термин, обозначающий эту деятельность неодинаков у различных государств.

Изучение зарубежного законодательства в сфере ОРД позволяет говорить о возможности сгруппировать весь массив нормативных правовых актов различных государств в три основные группы, принципиально отличающиеся друг от друга как по

подходу к определению содержания самого исследуемого понятия, так и по способам правового регулирования этой деятельности. Возможно, при более детальном сравнительно-правовом анализе законодательства большего количества государств Азии, Африки и Латинской Америки будут выявлены и другие подходы.

К первой группе можно отнести законодательство стран СНГ. В настоящей статье законодательство стран СНГ в сфере ОРД не рассматривается, так как требует отдельного и подробного сравнительно-правового анализа.

Ко второй группе можно отнести законодательство государств континентальной Европы — прежде всего государства-члены ЕС<sup>1</sup>, включая Латвию, Литву и Эстонию, а также бывшие европейские социалистические страны.

К третьей группе государств можно отнести законодательство США, Великобритании, Ирландии и других государств, относящихся к англо-саксонской системе права. В законодательстве этой группы государств также не используется термин «оперативно-розыскная деятельность», каждое государство имеет свое собственное национальное законодательство в этой сфере. В этой группе не наблюдается тенденций процессов гармонизации или унификации полицейского права.

Наибольший интерес с точки зрения международной гармонизации и унификации розыскного права представляет законодательство государств второй группы и, в первую очередь, законодательство ЕС, как наиболее продвинутого интеграционного объединения. В ЕС отсутствует практика модельных законов. Специалисты в области европейского права отмечают, что инструментом унификации законодательства в ЕС служат регламенты и решения, инструментом гармонизации права служит директива, а в сфере уголовного и уголовно-процессуального права — рамочное решение<sup>2</sup>. Характерной чертой регламентов и

<sup>1</sup> За исключением Великобритании и Ирландии.

<sup>2</sup> Кашкин С. Ю. Право Европейского союза. М.: Проспект, 2005.

решений является их строгая обязательность для всех государств-членов ЕС. Если бы в отношении упомянутых выше актов ЕС, которые издаются тысячами, применялась бы такая же громоздкая процедура, какая применяется в странах СНГ, т.е. необходимость самостоятельной имплементации каждого из них в национальные правовые системы, то она вызвала бы полный паралич Союза<sup>1</sup>. Применительно к теме настоящей публикации особый интерес в европейском праве представляет так называемые «шенгенские соглашения» (shengen acquis) или шенгенское право<sup>2</sup> и «пространство свободы, безопасности и правосудия», определяющие порядок охраны внешних границ ЕС, что в настоящее время в связи с «миграционным кризисом» имеет большую актуальность.

В частности, при обсуждении идеи создания «европейского пространства свободы, безопасности и правосудия» участники саммита признали необходимость постепенной конвергенции, то есть сглаживания различий, гармонизации, слияния в будущем правоохранительных систем государств-членов Союза. Одна из основных целей данного положения состояла в том, чтобы население стран ЕС имело возможность обращаться в суд в любом государстве Союза на тех же условиях, что и в своей стране.

С образованием Европейского союза постепенно его компетенция стала распространяться не только на экономические отношения, но и на такие важные области, как внешняя политика и вопросы борьбы с преступностью. Таким образом, с созданием Союза в интеграционном сотрудничестве государств-членов появились новые области взаимодействия, имеющие межгосударственный характер. Они заметно отличались от коммунитарного (наднационального) характера сотрудничества, сложившегося ра-

нее в рамках сообществ. Включение в Договор о Европейском союзе положений, относящихся к сотрудничеству в сфере правосудия и внутренних дел, оправдывалось обострением проблем, связанных с иммиграцией лиц из третьих государств в страны Союза, нелегальной перевозкой наркотиков и распространением терроризма. Отмена пограничного и таможенного контроля на внутренних границах кроме того повлекла за собой появление так называемой «мобильной преступности» и «бесконтрольной миграции» внутри самого ЕС.

Логика создания единого рынка с отменой пограничного и таможенного контроля на внутренних границах и одновременным укреплением охраны внешних рубежей требовала координации соответствующей политики и унификации правовых норм и правоохранительной деятельности всех государств-членов ЕС. Основная цель проводимой работы состояла в том, чтобы преступники потеряли возможность пользоваться различиями и противоречиями в национальных системах правосудия.

Обращает на себя внимание, что первые кодифицированные нормативные правовые акты, а также объединенные информационные системы появились в сфере обеспечения внутренней безопасности и, прежде всего, в сфере охраны внешних границ ЕС.

Учитывая существующие тенденции в ЕС по унификации и гармонизации национально-правовых систем в сфере правоохранительной деятельности, а также появление наднационального (коммунитарного) права в этой области и, прежде всего, связанные с охраной внешних границ ЕС, вполне резонными выглядят предложения отдельных чиновников ЕС по созданию единой пограничной охраны<sup>3</sup>. В качестве прототипа обычно ссылаются на уже созданный наднациональный орган по координации охраной внешних границ Союза — Фронтекс. В случае реализации этого проекта резонно ожидать издания регламента ЕС, который будет единообразно регулиро-

<sup>1</sup> Капустин А. Я. Международно-правовые проблемы природы и действия права Евросоюза : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 79.

<sup>2</sup> В настоящее время источники шенгенского права издаются в формах, предусмотренных учредительными договорами ЕС, т.е. в виде регламентов, директив, рамочных решений и др.

<sup>3</sup> Против таких предложений обычно возражают представители Польши и стран Балтии.

вать оперативную работу на всех внешних границах ЕС.

Проводя сравнение между отечественным и зарубежным законодательством можно прийти к следующим выводам:

1) в каждом государстве имеется собственная система правового регулирования оперативной деятельности. Даже на постсоветском пространстве нет двух государств, где бы были абсолютно одинаковые национально-правовые системы, в том числе идентично регулировалось бы исследуемое автором явление;

2) при самом общем подходе в различных национально-правовых системах можно обнаружить и схожие моменты — разграничение с различной степенью детализации на законодательном уровне ОРД, КРД и РД, а также использование в правоохранительной деятельности (прежде всего, в уголовно-процессуальной) результатов ОРД и КРД;

3) в условиях, происходящих в мире интеграционных процессов, отмечается тенденция не только к гармонизации или унификации национальных законодательств, но и к появлению качественно нового законодательства — наднационального. Наибольших успехов в этом направлении достиг ЕС, создавший собственное законодательство;

4) при попытках адаптировать к российским реалиям зарубежный опыт нормотворчества в сфере ОРД, КРД и РД следует учитывать тот факт, что прямые заимствования вряд ли возможны. Необходимо учитывать существующие различия в правовых системах и особенности становления правоохранительных органов и спецслужб.

#### Библиография

1. Акхубеков, А. Х. Новый закон Великобритании в области оперативно-разыскной деятельности [Текст] / А. Х. Акхубеков // Проблемы формирования уголовно-розыскного права. — Вып. 6. — М., 2003.
2. Акхубеков, А. Х. Правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности за рубежом и использование ее результатов в уголовном процессе [Текст] / А. Х. Акхубеков. — М., 2004. — 120 с.
3. Кашкин, С. Ю. Право Европейского союза : учебник [Текст] / С. Ю. Кашкин. — М. : Проспект, 2005. — 304 с.
4. Туганов, Ю. Н. Институт дисциплинарной ответственности военнослужащих в военном праве России : монография / Ю. Н. Туганов. [Текст] — М., 2006. — 358 с.
5. Туганов, Ю. Н. Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств в борьбе с коррупцией [Текст] / Ю. Н. Туганов, И. В. Петров // Публичное и частное право. — 2014. — № 2.

## Operational search intelligence and counter-intelligence activities: a comparative legal analysis of international and domestic law

© Tuganov Yu. N.,

chief researcher of the Russian Academy of justice, Professor of the Russian customs Academy, honored lawyer of the Russian Federation, doctor of legal Sciences, Professor, academician of RANS

© Petrov I. V.,

associate Professor of criminology and criminal law at Novosibirsk state University of Economics and management «NINH», candidate of legal Sciences

**Abstract.** In this article, the author attempts to conduct a comparative legal study and comparison with domestic law, foreign work experience at a public law level in the field of investigative, intelligence and counter-intelligence and activity.

**Keywords:** operational activities, operational-investigative activity, intelligence activity, counterintelligence activity.

#### Bibliography

1. Chubukov, A. X. New UK law in the field of operational-investigative activity [Text] / A. H. Akkubekov // problems of formation of criminal-investigative law. — Issue 6. — М., 2003.

2. Ahkubekov, A. H. Legal regulation of operatively-search activity abroad and its application in the criminal process [Text] / A. H. Akkubekov. — M., 2004. — 120 p.
  3. Kashkin, S. Y. European Union law : textbook [Text] / S. Y. Kashkin. — M. : Prospect, 2005. — 304 p.
  4. Tuganov, Yu. N. Institute of disciplinary responsibility of servicemen in the military law of Russia : monograph / Yu. N. Tuganov. [Text] — M., 2006. — 358 p.
  5. Tuganov, Yu. N. Some aspects of international legal cooperation of States in the fight against corruption [Text] / Yu. Tuganov, I. V. Petrov // Public and private law. — 2014. — № 2.
-

## Уголовное и уголовно-исполнительное право

### Уголовная ответственность за совершение преступления в условиях его провокации сотрудниками правоохранительных органов

© Смирнов Д. В.

старший преподаватель кафедры уголовного права Военного университета, кандидат юридических наук

**Аннотация:** в статье рассматриваются проблемы уголовной ответственности лица за совершение преступления в условиях его провокации со стороны работников правоохранительных органов.

**Ключевые слова:** провокация преступления, уголовная ответственность за провокацию преступления, виновность, смягчающие обстоятельства, обстоятельства, исключающие преступность деяния.

**Рецензент** — К. В. Фатеев, доктор юридических наук, профессор.

#### 1. Понятие провокации преступления

Общий рост преступности в мире и в первую очередь таких особо латентных ее видов, как торговля оружием, наркотизм, коррупция, требуют от правоохранительных органов использования различных агентурных методов борьбы с ней. Однако при осуществлении оперативных мероприятий сотрудники правоохранительных органов порой выступают в роли инициаторов совершения преступных действий «разрабатываемыми» лицами, воздействуя на их волю путем подстрекательства.

Провокация преступления со стороны работников правоохранительных органов и ее правовые последствия является одной из острых уголовно-правовых и процессуальных проблем. Такие методы во всякое время вызывали и продолжают вызывать справедливую критику значительной части юридического сообщества, полагающей, что задачей полиции является предотвращать преступления, а не подталкивать морально неустойчивых лиц к их совершению. Негативное отношение к провокации преступления мы можем найти в работах многих известных ученых-юристов. При этом в правовой науке сформировалось два основных взгляда на юридическую квалификацию провокации. А. А. Пионтковский<sup>1</sup>, а вслед за ним

Ф. А. Бурчак<sup>2</sup>, В. А. Григорьев<sup>3</sup> и другие рассматривали провокацию как соучастие в форме подстрекательства. Другой взгляд на эту проблему был у Н. С. Таганцева<sup>4</sup>, А. Н. Трайнина<sup>5</sup> и многих других. Они не считали провокацию преступления формой соучастия, выделяя в ней особые, характерные только для нее черты, указывая на специфику действий провокатора преступления, которая кроется в цели, которую он преследует. И провокатор, и подстрекатель возбуждают у лица желание совершить преступление. Однако в отличие от подстрекателя, для провокатора безразличен преступный результат. Целью провокатора является не совершение преступления и его последствия, а последующее изобличение провоцируемого и привлечение его к ответственности. В современных научных работах по этой проблематике преобладает вторая точка зрения<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Бурчак Ф. Г. Учение о соучастии по советскому уголовному праву. Киев, 1969.

<sup>3</sup> Григорьев В. А. Соучастие в уголовном праве Российской Федерации. Уфа, 1995.

<sup>4</sup> Таганцев Н. С. Русское уголовное право. М., 1994. Т. 1. С. 348—349.

<sup>5</sup> Трайнин А. Н. Учение о соучастии. М., 1941. С. 103.

<sup>6</sup> Мастерков А. А. Уголовно-правовые и криминологические аспекты провокационной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2000; Говорухина Е. В. Понятие и правовые последствия провокации в уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2002.

<sup>1</sup> Пионтковский А. А. Учение о преступлении по советскому уголовному праву. М., 1961.

Таким образом, провокацию преступления можно характеризовать как действия, направленные на совершение другим лицом уголовно наказуемого деяния в целях привлечения этого лица к уголовной ответственности.

Практически все ученые-юристы российской правовой школы видели общественную опасность действий провокатора в том, что последний «создает» преступника, склоняя лицо к совершению преступления. Общественную опасность этого явления очень просто, но коротко и убедительно выразил А. А. Мастерков в своем диссертационном исследовании: «...стремлением сделать невинного человека виновным определяется общественная опасность провокации»<sup>1</sup>.

Провокация преступления законодательно признана в нашей стране незаконным методом ведения оперативно-розыскной деятельности. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об оперативно-розыскной деятельности) с 2007 г. содержит прямой запрет провокации преступления.

Однако уголовный закон из всего массива возможных провокаций считает преступным и объявляет уголовно наказуемым только провокацию взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ). Подстрекательство к другим видам преступлений законодатель не считает достаточно общественно опасным для криминализации. Составами преступлений, предусмотренными ст. 299 УК РФ (привлечение заведомо невинного к уголовной ответственности) и 303 УК РФ (фальсификация доказательств по уголовному делу и результатов оперативно-розыскной деятельности) провокация преступления не охватывается. По мнению ученых, во многом из-за отсутствия уголовной ответственности провокатора, полученные в результате провокации доказательства используются в ходе предварительного следствия, а потом ложатся в основу обвинительных приговоров. За установление уголовной ответственности провокатора преступления выступали многие ученые-

юристы, однако по сей день провокатор преступления, за редким исключением, уголовной ответственности не подлежит.

Но для нашей публикации значение имеет не ответственность провокатора, а ответственность лица, подвергнутого провокации со стороны работников правоохранительных органов — как законодательство, доктрина и судебная практика смотрит на уголовную ответственность лица, совершающего преступление под воздействием провокации и условия наступления этой ответственности?

## 2. Вопросы уголовной ответственности лица, совершившего преступление в условиях провокации

В провокации как в общественном отношении мы имеем две стороны: провокатор, который, в надежде на последующее изобличение, склоняет другую сторону — провоцируемого к совершению преступления. При этом мы исходим из того, что лицо, совершающее преступление под воздействием провокации, при обычных условиях не совершило бы это преступление. А провокатор, как было указано выше, «формирует» преступное поведение. Должен ли при таких условиях нести уголовную ответственность спровоцированный человек?

Чувство справедливости подсказывает незаинтересованному лицу отрицательный ответ. Однако уголовное право на чувства не опирается. Если мы отрицаем, в принципе, основания уголовной ответственности лица в данном случае, мы, обязаны показать отсутствие в его деянии общественной опасности и преступности. Однако сделать это мы не можем. В первую очередь потому, что действия лица в условиях провокации не влекут изменения противоправности самого деяния, его запрещенность законом существует. Деяние, совершенное лицом (даже в условиях провокации) остается противоправным. Ведь если деяние предусмотрено уголовным законом, его общественная опасность презюмируется<sup>2</sup>. Законодатель не

<sup>1</sup> Мастерков А. А. Указ. соч. С. 19.

<sup>2</sup> Курс российского уголовного права. Общая часть / под ред. В. Н. Кудрявцева, А. В. Наумова. М. : Спарк, 2001.

предусмотрел возможности исключения противоправности для преступления, совершенного в условиях провокации. Значит, с точки зрения закона, спровоцированное преступление — такое же преступление как и не спровоцированное. То есть, мы не можем исключить уголовную ответственность лица, совершившего преступление в условиях провокации, сославшись на отсутствие общественной опасности или противоправности.

Однако нас не могут лишить возможности заявлять о том, что лицо, подвергшееся провокации, находится, некоторым образом, в условиях порока воли, поэтому состояние провокации не может не влиять на виновность лица, совершившего преступление. Судебная практика и законодательство зарубежных стран в большинстве случаев следует именно по пути исключения виновности лица, совершившего преступление под воздействием провокации.

Одним из первых государств, в котором провокация преступления была признана обстоятельством, устраняющим виновность лица, стали США. В уголовно-правовой доктрине и судебных прецедентах этой страны была выработана позиция, согласно которой провокация преступления («полицейская провокация») по своему характеру может быть как правомерной, так и неправомерной. К последней относятся ситуации, когда сотрудник правоохранительных органов (агент), с целью возбуждения уголовного преследования активно побуждает к совершению преступления лицо, которое последнее вовсе не намеревается совершить. В этом случае действия агента рассматриваются как «вовлечение в ловушку» и объявляются противоправными. Вышеуказанная доктрина была воспринята уголовным законодательством ряда штатов. Например, в Уголовном кодексе штата Техас совершение деяния под воздействием провокации рассматривается в качестве «ловушки». Ст. 8.06 этого кодекса относит вовлечение в ловушку к общим основаниям защиты от уголовной ответственности. Часть «а» названной статьи предусматривает, что в случае, если к преступному поведению человека склонил сотрудник правоохранительного

органа (как штата Техас, так и федерального уровня, действующий в соответствии с должностной инструкцией — см: п. «b» названной статьи), используя любые способы, которые могли бы заставить человека совершить преступное посягательство, содеянное не является преступлением. Вместе с тем поведение сотрудника правоохранительного органа, просто дающее возможность лицу совершить посягательство, не является вовлечением в ловушку, и в этом случае, по логике американского законодателя, лицо, совершившее преступление, несет ответственность на общих основаниях<sup>1</sup>. Такую же норму содержит и ст. 40 Уголовного кодекса штата Нью-Йорк. В Германии, как и в США, провокация преступления полицейскими агентами делится на допустимую и недопустимую. Допустимой провокацией преступления, признается та, которая имеет своей целью уличить уже подозреваемых в совершении преступления лиц, т.е. когда имеются обоснованные предположения, что преступник и без провокации совершит противоправное действие. Целью провокации в таком случае является лишь направление механизма преступного поведения лица в выгодное для обнаружения доказательств русло. Недопустимой признается провокация, когда лицо, заранее не имеющее умысла совершить преступление, под влиянием провокации принимает решение его совершить. И тот и другой вид провокации рассматривается судами как смягчающее вину обстоятельство (на том основании, что такое спровоцированное преступление представляет лишь незначительную опасность, поскольку совершается под контролем полиции). Однако в случае с недопустимой провокацией при определенных предпосылках, например, при особенно сильном воздействии агента-провокатора на исполнителя преступления и незначительной тяжести преступления, может привести к прекращению уголовного преследования в связи с малозначительностью преступления. Английское уголовное правосудие решает проблему провокации также в пользу лица в

<sup>1</sup> Уголовный кодекс штата Техас. СПб. : Юридический Центр Пресс, 2006.

нее попавшего, однако делает это другими способами. Там установленный факт провокации к совершению преступления обязывает судью прекратить рассмотрение дела ввиду злоупотребления процессом или исключить доказательства, полученные в результате провокации. То есть провокация рассматривается, скорее, как процессуальное нарушение, устранить которое государство призвано процессуальными же методами.

Таким образом, законодательство зарубежных стран, следуя идее справедливости, правовыми и процессуальными способами смягчают положение лица, совершившего преступление в результате провокации.

Советская правовая наука считала, что в силу народного характера советского строя провокаций со стороны сотрудников милиции в принципе быть не может, так как их работа строится на принципах, существенно отличающихся от принципов работы полиции в капиталистических странах<sup>1</sup>. Если же такие единичные случаи и случались, то указанное деяние считалось должностным преступлением.

Именно таким образом были оценены Верховным Судом РСФСР действия милиционеров Б. и Бр. в следующем судебном деле.

К сотрудникам милиции Б. и Бр. обратился несовершеннолетний К. с заявлением о том, что некий В. пристает к нему, предлагая совершить акт мужеложства. Сотрудники милиции, видимо с целью взять преступника на месте преступления, предложили К. уступить с домогательствам В. и организовали слежку. После того, как В. начал преступные действия, он был задержан, избит, преступление раскрыто. Однако высший судебный орган РСФСР посчитал действия сотрудников милиции нарушением закона (злоупотреблением властью), на том основании, что вместо того, чтобы предупредить преступление они спровоцировали его совершение, с тем, чтобы впоследствии раскрыть<sup>2</sup>.

Формированию постсоветской российской судебной практики во многом способствовала практика Европейского Суда по правам человека (далее по тексту — ЕСПЧ), которая неуклонно следует идее о том, что правомерный общественный интерес борьбы с преступностью не может быть обеспечен провокационными действиями правоохранительных органов.

Широко известно дело «Ваньян против Российской Федерации», рассмотренное ЕСПЧ еще в 2005 г. По фабуле этого дела имела место контрольная закупка наркотических средств с использованием третьего лица. Постановлением ЕСПЧ, вынесенным по жалобе Г. А. Ваньяна, установлено нарушение ч. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в части привлечения заявителя к уголовной ответственности и последующего его осуждения в результате провокации преступления, совершенной сотрудниками правоохранительных органов. При этом суд указал, что «использование тайных агентов должно быть запрещено, и меры ограждения от них приняты даже в делах, касающихся борьбы против наркоторговли. Из требований справедливого суда по статье 6 Конвенции вытекает, что общественные интересы в борьбе против наркоторговли не могут оправдать использование доказательств, полученных в результате провокации полиции. Когда случается, что действия тайных агентов направлены на подстрекательство преступления, и нет оснований полагать, что оно было бы совершено без их вмешательства, то это ...может быть названо провокацией. Такое вмешательство и его использование в разбирательстве уголовного дела может непоправимо подорвать справедливость суда».

На постановление ЕСПЧ по делу «Ваньян против Российской Федерации» отреагировали российский законодатель и судебная практика.

Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ в Закон об оперативно-розыскной деятельности» были внесены изменения, в соответствии с которыми органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность,

<sup>1</sup> См. например: Ковалев М. И. Соучастие в преступлении. Свердловск, 1960. Ч. 1. С. 284.

<sup>2</sup> Судебная практика РСФСР. 1928. № 11.

запрещается «подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация). А Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» дал судам следующее разъяснение: «Результаты оперативно-розыскного мероприятия могут быть положены в основу приговора, если они получены в соответствии с требованиями закона и свидетельствуют о наличии у виновного умысла на незаконный оборот наркотических средств или психотропных веществ, сформировавшегося независимо от деятельности сотрудников оперативных подразделений, а также о проведении лицом всех подготовительных действий, необходимых для совершения противоправного деяния».

Таким образом, высший судебный орган Российской Федерации сориентировал судебную практику на субъективный фактор — момент формирования умысла совершить преступление. Если умысел совершить преступление сформировался до вмешательства в противоправную деятельность лица правоохранительных органов, провокация с их стороны отсутствует.

Так, Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации отклонены доводы защиты о наличии провокации в следующем деле.

Граждане К. и Б. признаны виновными в организации приготовления к убийству по найму, которое не было доведено до конца по независящим от их воли обстоятельствам и осуждены по ч. 3 ст. 33, ч. 1 ст. 30, п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ. В кассационной жалобе осужденная Б. просила приговор отменить, указывая, что ее вина не доказана, преступление было спровоцировано сотрудниками полиции через свидетеля под псевдонимом П., который на протяжении месяца склонял ее к этому. Подсудимая утверждала, что отказалась от совершения преступления, однако сотрудник полиции Ш. инсценировал убийство.

Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации приговор оставила без изменения, а кассационную жалобу — без удовлетворения по следующим основаниям.

Из показаний свидетеля П. усматривается, что к нему обратилась Б. с просьбой помочь совершить убийство соседки, поскольку между ними сложились крайне неприязненные отношения. Поняв, что Б. и ее муж К. имеют серьезные намерения, свидетель сообщил об этом в полицию. По просьбе сотрудников правоохранительных органов П. встретился с Б. и ее мужем К., и Б. пояснила, что ее муж в курсе дела, знает о характере их встречи, и они оба желают, чтобы их соседка была убита. Действуя по инструкции сотрудников полиции, П. согласился помочь в организации убийства, сообщив Б., что ей позвонит Ш., с которым можно будет решать эти вопросы. Из показаний свидетеля Ш., который выступал в качестве исполнителя преступления по поручению сотрудников полиции, следует, что 11 мая 2012 г. он созвонился с Б. и договорился о встрече. Они встретились в кафе, где Б. просила быстрее решить вопрос с убийством соседки, скрыть труп дальше от дома, чтобы не заподозрили в убийстве ее мужа. Сообщила, что деньги за убийство в сумме 100 тыс. руб. у нее есть, но передаст их исполнителю только при условии предъявления доказательств убийства, и дала задаток 5 тыс. руб. 15 мая 2012 г., заранее созвонившись и сообщив о выполнении заказа, Ш. встретился с Б., которая, удостоверившись, что на фотографиях именно та женщина, убийство которой она заказывала, передала Ш. конверт с деньгами. Изложенные доказательства согласуются со сведениями, добытыми в ходе оперативно-розыскных мероприятий, которые проведены в рамках Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», а полученные результаты переданы следователю и приобщены к материалам дела в качестве доказательств в соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона.

Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что доводы жалобы о провокации

со стороны сотрудников правоохранительных органов обоснованно признаны несостоятельными. При этом принято во внимание, что умысел осужденных на совершение преступления сформировался еще до проведения в отношении них оперативно-розыскных мероприятий, т.е. независимо от деятельности сотрудников правоохранительных органов. Как следует из совокупности приведенных в приговоре доказательств, инициатива совершения преступления исходила от осужденных, Б. настойчиво требовала исполнения преступления и деньги уплатила только после того, как убедилась, что лишено жизни именно то лицо, убийство которого она заказывала.

Вторым критерием для разграничения законных оперативно-розыскных мероприятий от провокации является характер и содержание полученной оперативной информации, исходя из которой в последующем будут определены формы и методы работы специальных служб. Это предварительная информация о вовлеченности лица в определенную преступную деятельность. Источник указанной информации и степень ее достоверности должны быть тщательно проверены. Чаще всего это известная правоохранительным органам регулярная противоправная деятельность (наркотизм, взяточничество и т.п.).

Так п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» с этой целью указывает, что судам надлежит иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих указанные конституционные права граждан, может иметь место лишь при наличии у органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, информации о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно; о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по

которому производство предварительного следствия обязательно; о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации. То есть информация о вовлеченности в преступную деятельность должна быть определенной и конкретной.

Так, по приговору Советского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан от 24 ноября 2004 г. с учетом изменений, внесенных в приговор судом надзорной инстанции, по ч. 1 ст. 228 УК РФ и по ч. 3 ст. 30, п. «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ. Он признан виновным в покушении на незаконный сбыт наркотических средств в крупном размере, а также в незаконном хранении наркотических средств в крупном размере. Однако, расценивая действия Ф. как уголовно наказуемое деяние, предусмотренное ст. 228.1 УК РФ, суд не учел, что субъективная сторона данного преступления характеризуется умышленной формой вины, т.е. умысел виновного должен быть направлен на распространение наркотических средств. Согласно приговору, Ф. наличие умысла на сбыт наркотических средств отрицал, утверждая, что 31 августа 2004 г. он созвонился с З., который продавал компьютер, и договорился о его приобретении; через некоторое время З. позвонил ему сам и сказал, что вместо денег за компьютер возьмет наркотики. Поскольку Ф. хотел подарить своему ребенку компьютер, то решил на имеющиеся деньги приобрести наркотики и передать их З., купив у женщины цыганской национальности наркотики, встретился с З., который действовал в рамках проведения оперативно розыскного мероприятия — проверочной закупки. Ф., не имея наркотических средств для сбыта, для выполнения просьбы З. приобрел у женщины цыганской национальности героин. Из материалов дела усматривается, что какие-либо данные, свидетельствующие о том, что Ф. совершал аналогичные действия ранее в отношении других лиц, отсутствуют. В приговоре не содержатся доказательства того, что Ф. совершил бы преступление без вмешательства сотрудников милиции. Из этого следует, что действия Ф., по существу, были спровоцированы сотрудниками милиции, фактически совершавшими

подстрекательство к совершению Ф. сбыта наркотика. Подобное вмешательство и использование в уголовном процессе доказательств, полученных в результате провокации со стороны милиции, нарушают принцип справедливости судебного разбирательства. Действия Ф., совершенные в результате провокации со стороны милиции, не могут рассцениваться как уголовно наказуемое деяние, что соответствует разъяснению, содержащемуся в абз. 2 п. 14 постановления Пленума от 15 июня 2006 г. № 14. В связи с этим Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации отменила приговор и последующие судебные решения по делу в части сбыта наркотического средства, а дело прекратила на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ за отсутствием состава преступления. Этот же приговор в части осуждения Ф. по ч. 1 ст. 228 УК РФ оставлен без изменения (Определение судебной коллегии № 49-Д07-152). То есть суд высшей инстанции не усмотрел предварительной вовлеченности лица в преступный промысел по сбыту наркотиков, в связи с чем результаты ОРМ были признаны ненадлежащим доказательством и в конечном счете повлекло отмену приговора и оправдание подсудимого.

Следует отметить, что информация о вовлеченности в преступную деятельность не может подтверждаться одними только рапортами, докладными записками сотрудников правоохранительных органов либо ссылками на них.

Так, справедливо были признаны судом провокацией оперативные действия сотрудников правоохранительных органов в отношении Б. При этом суд отметил следующее. Основанием для проведения проверочной закупки в отношении Б. с участием П. послужили рапорт сотрудника полиции Д. и постановление о проведении данного оперативно-розыскного мероприятия, согласно которым Б. причастен к незаконному обороту наркотических средств. Однако суд отметил, что каких-либо сведений о предшествующей деятельности Б., связанной с незаконным оборотом наркотических средств, рассекреченные материалы оперативно-розыскной деятельности не содержали. Подобные сведения в материалах уголовного

дела также отсутствовали. Таким образом, рапорт и показания оперативных уполномоченных о наличии информации о том, что Б. занимается незаконным оборотом наркотических средств, не подтверждены доказательствами, исследованными в судебном заседании. Оставляя без изменения оправдательный приговор, областной суд отметил, что суд первой инстанции обосновано оправдал лицо по обвинению в пособничестве в покушении на незаконное приобретение без цели сбыта наркотических средств в особо крупном размере в связи с отсутствием состава преступления, поскольку результаты оперативно-розыскного мероприятия «проверочная закупка» не отвечали требованиям закона и не могли быть использованы в качестве допустимых доказательств. В соответствии с абз. 5 ч. 8 ст. 5 и подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона об оперативно-розыскной деятельности для проведения проверочной закупки наркотических средств, психотропных веществ в рассекреченных материалах оперативно-розыскной деятельности должны содержаться данные, свидетельствующие о незаконной деятельности лица, в отношении которого планируется проведение проверочной закупки. При этом одни лишь рапорты и показания сотрудников правоохранительных органов критерию достаточности не отвечают. Поэтому суд пришел к выводу, что результаты проведенного оперативно-розыскного мероприятия «проверочная закупка» не могли быть положены в основу обвинительного приговора, поскольку они не соответствуют требованиям закона и не свидетельствуют о наличии у Б. умысла на совершение инкриминируемого ему преступления, сформировавшегося независимо от деятельности сотрудников оперативных подразделений<sup>1</sup>.

Из этого следует, что общих сведений (анонимной информации), и ссылок на неопределенную «оперативную информацию» или «оперативные данные» в современных условиях будет явно недостаточно для подтверждения преступной вовлеченности че-

<sup>1</sup> Архангельский областной суд Информационный бюллетень апелляционной и кассационной практики по уголовным делам. 2014. № 2. Ч. 1.

ловека<sup>1</sup>. В оперативной работе правоохранительных органов доказательствами отсутствия провокации во многих случаях становятся записи телефонных разговоров о том, что еще до проведения оперативно-розыскных мероприятий лицо было вовлечено в определенную и конкретную преступную деятельность<sup>2</sup>.

Для отграничения законного оперативно-розыскного мероприятия от провокации подлежит выяснению, не инициировано ли преступление самими работниками правоохранительных органов (агентом полиции). Не было ли оказано на субъект такого воздействия, которое вызвало у последнего желание совершить преступление.

Примером такого случая является следующее судебное дело.

По приговору Советского районного суда г. Казани Республики Татарстан от 1 августа 2012 г. М. осужден по ч. 3 ст. 204 УК РФ. Кассационным определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Татарстан от 18 сентября 2012 г. приговор оставлен без изменения. Постановлением Президиума Верховного Суда Республики Татарстан от 22 мая 2013 г. судебные решения в отношении М. оставлены без изменения. Судебная коллегия приговор и последующие судебные решения в отношении М. отменила в связи с нарушениями уголовно-процессуального закона, которые повлияли на постановление приговора, указав следующее.

Из материалов уголовного дела усматривается, что 19 августа 2011 г. к М., являвшемуся председателем правления садового некоммерческого товарищества «Г», обратился Ф. — оперуполномоченный отдела МВД по Республике Татарстан, который действовал в рамках оперативно-розыскного мероприятия «оперативный эксперимент», с просьбой выдать ему за деньги справку, содержащую ложные сведения о том, что получатель

справки выращивает на участке в садовом товариществе «Г» сельскохозяйственную продукцию, и дающую основание для предоставления торгового места на рынке. Для получения доказательств сотрудниками правоохранительных органов была использована помощь Е., действовавшей в рамках оперативно-розыскного мероприятия, которая 20 и 25 августа 2011 г. обращалась к М. от имени Ф. с просьбой выдать ей за деньги данную справку. Проведение оперативно-розыскных мероприятий возможно лишь в целях выполнения задач, предусмотренных ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», и только при наличии оснований, указанных в ст. 7 этого закона. Органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий. Кроме того, результаты оперативно-розыскного мероприятия могут быть положены в основу приговора лишь в том случае, если они получены в соответствии с требованиями закона и свидетельствуют о наличии у лица умысла на совершение преступления, сформировавшегося независимо от действий сотрудников оперативных подразделений, а также в случае проведения лицом всех подготовительных действий, необходимых для совершения противоправного деяния. Между тем в уголовном деле не имеется доказательств того, что М. совершил бы преступление без вмешательства сотрудников правоохранительных органов, в том числе Ф. Из представленных суду доказательств следует, что фактически оперативно-розыскные мероприятия в отношении М. были начаты 19 августа 2011 г. с участием оперуполномоченного Ф., а затем продолжены 20 и 25 августа 2011 г. с участием Е., действовавшей по просьбе самих оперативных сотрудников, то есть до появления процессуального основания. Данное обстоятельство судом оставлено без внимания. Обоснованность принятия постановлений о проведении оперативно-розыскного мероприятия «оперативный эксперимент» в отношении М. судом не обсуждалась. Изложенные обстоятельства свидетельствуют о том, что действия сотрудников полиции по данному уголовному делу были

<sup>1</sup> См. например: постановление по делу «Худобин против Российской Федерации» от 26 октября 2006 г.; постановление по делу «Раманаускас против Литвы» от 5 февраля 2008 г.

<sup>2</sup> См., например: постановление по делу «Банникова против Российской Федерации» от 4 ноября 2010 г.

совершены в нарушение требований ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и были направлены на склонение М. к получению незаконного вознаграждения при обстоятельствах, свидетельствующих о том, что без вмешательства сотрудников правоохранительных органов умысел на получение незаконного вознаграждения у М. не возник бы и инкриминируемое ему деяние не было бы совершено. Принятие же М. денежных средств в сумме 5000 руб. в результате склонения его к совершению преступления не может расцениваться как уголовно наказуемое деяние, в этом случае в содеянном отсутствует состав преступления. Учитывая изложенное, Судебная коллегия приговор и последующие судебные решения в отношении М. отменила, уголовное дело прекратила на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, признав за М. право на реабилитацию<sup>1</sup>. Принятое по вышеуказанному делу судебное решение соответствует позиции ЕСПЧ, высказанной в постановлении по делу «Веселов и другие против России» от 2 октября 2012 г. о том, что «... любая секретная операция, ... расследование должны проводиться, в основном пассивным образом. Это исключает, в частности, любое действие, которое может быть истолковано как давление, оказываемое на заявителя в целях совершения преступления, например проявление инициативы в установлении контакта с ним, повторение предложения, несмотря на первоначально полученный отказ, настойчивое напоминание, повышение средней цены или апеллирование к чувству сострадания заявителя ...»<sup>2</sup>

Таким образом, современная российская судебная практика идет дальше теории и выводит за рамки уголовной ответственности лицо, совершившее преступление в условиях явной провокации.

Вместе с тем, как отмечалось выше, лицо, совершившее преступление под воздействием провокации отвечает по действующему уголовному закону на общих основаниях. Не-

справедливость сложившейся ситуации отмечается во многих работах. Некоторые ученые считают, что совершение лицом спровоцированного преступления должно быть включено в закон в качестве смягчающего обстоятельства<sup>3</sup>. Однако, по мнению автора, провокацию следует считать не смягчающим обстоятельством, а обстоятельством исключающим преступность деяния. Созрела необходимость изменения уголовного закона и включения в перечень обстоятельств, исключающих преступность деяния (гл. 8 УК РФ) нового обстоятельства — «совершение спровоцированного деяния, запрещенного уголовным законом».

Подводя итог, необходимо отметить, что российская судебная практика рассматривает в качестве критерия отграничения законного оперативно-розыскного мероприятия от провокации преступления наличие информации о предварительной вовлеченности лица в преступную деятельность. Указанная информация должна быть подтверждена объективными и конкретными фактами, полученными из независимых (сторонних) источников. Только в этом случае результаты оперативной работы могут быть положены в основу обвинения лица в совершении преступления. По мнению автора, большим шагом вперед в развитии российского уголовного права было бы включение в указанную главу отдельной статьи закона о том, что не является преступлением причинение вреда охраняемым законом интересам в результате провокации сотрудников правоохранительных органов. В примечании к указанной статье следует указать, что в целях уголовного закона под провокацией понимается воздействие, формирующее у лица умысел на совершение запрещенного законом деяния.

#### Библиография

1. Бурчак, Ф. Г. Учение о соучастии по советскому уголовному праву. [Текст] — Киев : Наукова думка, 1969. — 208 с.

2. Говорухина, Е. В. Понятие и правовые последствия провокации в уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] — Ростов н/Д, 2002. — 176 с.

<sup>1</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2014. № 6.

<sup>2</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2014. № 1.

<sup>3</sup> См.: Говорухина Е. В. Указ. соч. С. 104.

3. Григорьев, В. А. Соучастие в уголовном праве Российской Федерации. [Текст] — Уфа : УВШ МВД России, 1995. — 75 с.

4. Ковалев, М. И. Соучастие в преступлении. [Текст] — Свердловск : СЮИ, 1960. Ч. 1. — 288 с.

5. Курс российского уголовного права. Общая часть / под ред. В. Н. Кудрявцева, А. В. Наумова. [Текст] — М. : Спарк, 2001. — 767 с.

6. Мастерков, А. А. Уголовно-правовые и криминологические аспекты провокационной деятель-

ности : дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] — Владивосток, 2000. — 184 с.

7. Пионтковский, А. А. Учение о преступлении по советскому уголовному праву. [Текст] — М. : Госюриздат, 1961. — 666 с.

8. Таганцев, Н. С. Русское уголовное право. [Текст] — М., 1994. Т. 1. — 380 с.

9. Трайнин, А. Н. Учение о соучастии. [Текст] — М. : Юриздат НКЮ СССР, 1941. — 160 с.

10. Уголовный кодекс штата Техас. [Текст] — СПб. : Юридический Центр Пресс, 2006. — 575 с.

---

## **Criminal liability for committing a crime in terms of its provocations by law enforcement officials**

© **Smirnov D. V.**

senior lecturer of criminal law Department of Military  
University, candidate of legal Sciences

**Abstract:** the article examines the problems of criminal liability of a person for committing a crime in terms of its provocations on the part of law enforcement officials.

**Keywords:** provocation of a crime, criminal responsibility for the provocation of a crime, culpability, extenuating circumstances, the circumstances excluding criminality of act.

### **Bibliography**

1. Burchak, F. G. The Doctrine of complicity in the Soviet criminal law / F. G. Burchak. [Text] — Kiev : Naukova Dumka, 1969. — 208 p.

2. Govorukhina, E. V. the Concept and legal consequences of provocation in criminal law : dis. kand. the faculty of law. Sciences / E. V. Govorukhina. [Text] — Rostov n/D, 2002. — 176 с.

3. Grigoriev, V. A. Complicity the criminal law of the Russian Federation / V. A. Grigoriev. [Text] — Ufa : UVS MVD RF, 1995. — 75 S.

4. Kovalev, M. I. Complicity in the crime / M. I. Kovalev. [Text] — Sverdlovsk : SUI, 1960. Part 1. — 288 p.

5. The course of Russian criminal law. General part / ed. by V. N. Kudryavtsev, A. V. Naumov. [Text] — М. : Spark, 2001. — 767 p.

6. Trowels, A. A. Criminal-legal and criminological aspects of provocative activities : dis. kand. the faculty of law. Sciences / A. A. Trowels. [Text] — Vladivostok, 2000. — 184.

7. Piontkovsky, A. A. Doctrine about a crime on the Soviet criminal law / A. A. Piontkovsky. [Text] — М. : Gosyurizdat, 1961. — 666 p.

8. Tagantsev, N. S. Russian criminal law / N. S. Tagantsev. [Text] — М., 1994. Vol. 1. — 380 p.

9. Traynin, A. N. The doctrine of complicity / A. N. Traynin. [Text] — М. : Uristat NKJU of the USSR, 1941. — 160 p.

10. Penal code of the state of Texas. [Text] — SPb. : Legal Center Press, 2006. — 575 p.

---

## Судимость военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации, в период с 2000 по 2015 гг.

© Ермолович Я. Н.

докторант кафедры уголовного права Военного университета, кандидат юридических наук

**Аннотация.** В статье выявляются негативные и позитивные тенденции развития преступности и судимости военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, распространенность и динамика различных видов преступлений, совершаемых указанными составами военнослужащих Вооруженных Сил, делаются выводы о причинах развития некоторых выявленных тенденций судимости и преступности военнослужащих.

**Ключевые слова:** уголовная ответственность, военнослужащие, призыв на военную службу, военно-уголовное законодательство, военно-уголовное право.

**Рецензент** — О. К. Зателепин, доктор юридических наук, профессор

В настоящей статье рассматриваются статистические сведения о преступности и судимости военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации. Выводы о закономерностях, тенденциях и динамике судимости и преступности военнослужащих по призыву делаются на основе анализа данных статистического наблюдения, отраженных в формах статистической отчетности военных судов. Правовой подход к анализу преступности рассматривает преступность как совокупность или систему преступлений, совершенных за определенное время на определенной территории: в стране, в Вооруженных Силах. Исходя из этого, результаты статистического наблюдения количественных и качественных показателей совершаемых военнослужащими преступлений, количества осужденных военнослужащих обладают наибольшей достоверностью, поскольку основаны на вступивших в силу приговорах военных судов<sup>1</sup>.

В табл. 1 представлено количество осужденных военнослужащих по призыву Вооруженных Сил по годам, общее количество осужденных военнослужащих Вооруженных Сил по годам и процент осужденных военнослужащих по призыву от общего количества осужденных.

Из приведенной таблицы следует, что динамика преступности военнослужащих по призыву характеризуется устойчивым падением последние 15 лет, как в абсолютных, так и в относительных цифрах. В среднем количество осужденных военнослужащих по призыву за прошедшие 15 лет составляет чуть более 53% от общего количества осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Однако в 2000 г. этот показатель составлял более 76%, а в 2014 г. — чуть более 29%, т.е. в 2000 г. более 2/3 преступлений было совершено военнослужащими, проходившими военную службу по призыву; на остальные составы военнослужащих приходилось оставшиеся 23,3%, в 2014 г. на долю военнослужащих по призыву приходилось только 1/3 совершенных преступлений. До 2005 г. динамика судимости военнослужащих по призыву была стабильна и колебалась в пределах 7000 осужденных в год, в 2006 г. произошел резкий скачок количества осужденных до 9000, в последующие годы наблюдается снижение количества осужденных военнослужащих по призыву. В относительных показателях динамика судимости выглядит не так однозначно: общий тренд направлен в сторону снижения количества осужденных военнослужащих по призыву, однако в 2011 и 2012 гг. произошел скачок процента осужденных военнослужащих по призыву в процентном отношении к общему количеству осужденных.

<sup>1</sup> О методах обеспечения достоверности статистических данных см.: Ермолович Я. Н. Статистика в военно-уголовном праве // Военное право. 2013. № 3.

Таблица 1

Количество осужденных военнослужащих по призыву и других категорий военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в 2000—2015 гг. и их процентное соотношение<sup>1</sup>

Годы	Сержанты и старшины (по призыву)	Солдаты и матросы (по призыву)	Всего осуждено военнослужащих по призыву	Всего / из них не офицеров	Процент военнослужащих по призыву от общего числа
2000	1 353	5 744	7 097	9 254 (8 288)	76,69
2001	1 478	5 887	7 365	9 844 (8 647)	74,82
2002	1 655	5 645	7 300	9 478 (8 302)	77,02
2003	1 663	5 548	7 191	9 310 (7 963)	77,24
2004	1 757	5 694	7 451	10 228 (8 805)	72,91
2005	1 768	6 186	7 954	11 663 (9 803)	68,21
2006	2 143	7 409	9 552	12 979 (10 797)	61,79
2007	1 554	5 247	6 801	11 139 (9 260)	52,28
2008	1 029	3 417	4 446	9 315 (7 611)	42,00
2009	746	2 781	3 527	9 234 (7 546)	34,68
2010	589	3 198	3 787	8 169 (6 734)	46,42
2011	530	3 018	3 548	6 525 (5 216)	54,37
2012	393	1 946	2 339	4 669 (3 593)	50,12
2013	313	1 509	1 822	4 090 (3 114)	44,55
2014	198	1 102	1 300	4 462 (3 387)	29,15
2015	—	—	—	4 684 (3 632)	—
<b>Итого:</b>	<b>16 439</b>	<b>63 225</b>	<b>74 383</b>	<b>135 049(112 725)</b>	<b>53,20</b>

Таблица 2

Процентное соотношение солдат и матросов, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах, осужденных за совершение преступлений против военной службы, к общему числу осужденных военнослужащих Вооруженных Сил

Годы \ Категория	Осуждено солдат и матросов		Процент от общего числа осужденных военнослужащих по призыву	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
	За воинские	За общеуголовные		
2000	2 992	2 752	42,16	32,33
2001	3 036	2 851	41,22	30,84
2002	3 307	2 338	45,30	34,89
2003	5 548		—	—
2004	3 957	1 737	53,11	33,93
2005	4 181	2 005	52,56	35,85
2006	5 151	2 258	53,93	39,69
2007	3 568	1 679	52,46	32,03
2008	2 285	1 132	51,39	24,53
2009	1 920	861	54,44	20,79
2010	2 255	943	59,55	27,60
2011	2 055	963	57,92	31,49
2012	1 295	651	55,37	27,74
2013	1 017	492	55,82	24,87
2014	742	360	57,08	16,63

<sup>1</sup> Здесь и далее приведены данные о количестве осужденных военнослужащих по призыву без учета военных строителей, курсантов военных учебных заведений и офицеров, проходивших военную службу по призыву.

Такую динамику судимости военнослужащих по призыву можно объяснить, на первый взгляд, постоянным снижением количества военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах. Так, в 2006 г. до начала реформ Вооруженные Силы имели численность 1,348 млн. человек, из них около 400 тыс. составляли офицеры, 100 тыс. — военнослужащие по контракту и около 700 тыс. — военнослужащие по призыву. В 2015 г. В Вооруженных Силах должностях рядового и сержантского состава проходило военную службу по призыву 276 тыс. человек и 300 тыс. военнослужащих по контракту<sup>1</sup>. В 2017 г. планируется иметь в Вооруженных Силах 425 тыс. солдат и сержантов по контракту, 300 тыс. военнослужащих по призыву, 220 тыс. офицеров. При штатной численности Вооруженных Сил в 1 млн человек 65% должны составлять военнослужащие по контракту и 35% — по призыву. Таким образом, за прошедшие 15 лет численность военнослужащих по призыву сократилась более чем вдвое, срок военной службы по призыву был сокращен до одного года. Если в 2000 г. количество осужденных военнослужащих по призыву составляло примерно 1% от общего числа военнослужащих по призыву, проходивших военную службу в Вооруженных Силах, то в 2014 г. количество осужденных военнослужащих по призыву составляло примерно 0,4% от общего числа военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах. Эти показатели свидетельствуют о том, что наблюдается реальное падение преступности военнослужащих по призыву (более чем в два раза), как по отношению к общей численности военнослужащих по призыву, так и по отношению к количеству осужденных военнослужащих в абсолютных и относительных показателях.

Таким образом, причинами падения преступности является не только сокращение общей численности военнослужащих по призыву, но и другие факторы, к которым, на наш взгляд следует отнести: улучшение

материального, вещевого, продовольственного и других видов обеспечения военнослужащих по призыву, удовлетворение всех основных потребностей военнослужащих по призыву; более тщательный отбор кандидатов на военную службу, как следствие сокращения численности призывников (исключение асоциальных элементов, лиц ранее судимых, лиц с психическими отклонениями); призыв на военную службу качественно лучших человеческих ресурсов, в том числе лиц с высшим образованием (за счет упразднения большинства военных кафедр и института военной службы офицеров по призыву); сокращение срока военной службы по призыву (призывникам попросту невыгодно совершать преступления, поскольку срок военной службы относительно короток).

В табл. 2 представлены сведения о процентном соотношении солдат и матросов по призыву, совершивших преступления против военной службы, и солдат и матросов по призыву, совершивших общеуголовные преступления.

Из данной таблицы следует, что в среднем количество солдат и матросов по призыву, осужденных за совершение преступлений против военной службы, за прошедшие 15 лет составляет 52,31% от общего количества осужденных военнослужащих по призыву, что примерно соответствует среднему показателю процента осужденных военнослужащих за преступления против военной службы от общего количества осужденных военнослужащих Вооруженных Сил (максимальные отклонения находятся в диапазоне от 40 до 57%). При этом процент солдат и матросов по призыву, осужденных за совершение преступлений против военной службы, составляет в среднем за 15 лет 29,52% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил, при этом максимальные отклонения показателей составляют от 39% в 2006 г. до 16,63% в 2014 г. Такую разницу в показателях следует объяснять, на наш взгляд, падением общего количества военнослужащих по призыву и, как следствие, уменьшением доли военнослужащих по призыву в общей структуре

<sup>1</sup> Российская армия стала наполовину контрактной // Военно-промышленный курьер. 2015. 27 апр.

преступности военнослужащих Вооруженных Сил.

Процент солдат и матросов по призыву, осужденных за воинские преступления, характеризуется положительной динамикой, направленной к увеличению относительных показателей, при падении абсолютных показателей в общем. Например, в 2000 г. этот показатель составлял чуть более 42%, а в 2014 г. — 57%. Если произвести расчеты не от всех военнослужащих по призыву, а только от солдат и матросов, то получится следующая картина: в 2000 г. более 50% преступлений, совершенных солдатами и

матросами по призыву, составляли преступления против военной службы, в 2014 г. такие преступления составляли более 67% преступлений, совершенных солдатами и матросами по призыву. Это свидетельствует о том, что профессионально-должностная подготовка военнослужащих по призыву остается на довольно низком уровне, следствием чего является увеличение доли преступлений против военной службы в структуре преступности солдат и матросов по призыву, при падении количества общеуголовных преступлений в абсолютных и относительных показателях.

Таблица 3

**Процентное соотношение сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах, осужденных за совершение преступлений против военной службы к общему числу осужденных военнослужащих Вооруженных Сил**

Годы \ Категория	Осуждено сержантов и старшин		Процент осужденных за воинские преступления от общего числа осужденных военнослужащих по призыву	Процент осужденных за воинские преступления от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил	Процент сержантов и старшин от общего количества осужденных военнослужащих по призыву
	За воинские	За общеуголовные			
2000	364	989	5,13	3,93	19,06
2001	389	1 089	5,28	3,95	20,07
2002	548	1 107	7,51	5,78	22,67
2003	1 643		—	—	—
2004	617	1 150	8,28	6,03	23,72
2005	596	1 172	7,49	5,11	22,23
2006	760	1 383	7,96	5,86	22,44
2007	652	902	9,59	5,85	22,85
2008	349	680	7,85	3,75	23,14
2009	254	492	7,20	2,75	21,15
2010	167	422	4,41	2,04	15,55
2011	129	401	3,64	1,98	14,94
2012	80	313	3,42	1,71	16,80
2013	73	240	4,01	1,78	17,18
2014	39	159	3,00	0,87	15,23

Таблица 3 показывает, что в среднем количество сержантов и старшин по призыву, осужденных за совершение преступлений против военной службы, составляет 3,67% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил и 6,05% от общего числа военнослужащих по призыву, осужденных за совершение преступлений. Общее количество осужденных сержантов и старшин по призыву составляет 19,79% от общего числа осужденных военнослужащих

по призыву Вооруженных Сил. Таким образом, из числа военнослужащих по призыву около 80% преступлений вообще и 94% воинских преступлений совершается солдатами и матросами. Динамика преступности и судимости сержантов и старшин по призыву характеризуется падением показателей, как абсолютных, так и относительных. Эти процессы обусловлены уменьшением численности этой категории военнослужащих, поскольку в настоящее время должности сер-

жантов и старшин комплектуются в основном военнослужащими по контракту, кроме того срок военной службы по призыву в настоящее время составляет 12 месяцев, поэтому звания сержантов и старшин военнослужащие по призыву получают незадолго до увольнения. В структуре преступности и судимости сержантов и старшин по призыву преступления против военной службы составляют в среднем 29,74%, что существенно ниже, чем у солдат и матросов по призыву, но больше, чем аналогичный показатель у офицеров. Это свидетельствует о том, что сержанты и старшины по призыву лучше

подготовлены к исполнению обязанностей по военной службе, чем солдаты и матросы, но хуже подготовлены, чем офицеры.

Говоря о других преступлениях, совершаемых военнослужащими по призыву, следует выделить уклонения от военной службы, преступления против порядка подчиненности и воинских уставных взаимоотношений, различные виды хищений чужого имущества и воинские должностные преступления. В табл. 4 и 5 представлены сведения о количестве осужденных военнослужащих по призыву за уклонения от военной службы.

Таблица 4

**Процентное соотношение количества солдат и матросов, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах, осужденных за уклонения от военной службы (ст. 337, 338, 339 УК РФ), к общему количеству осужденных военнослужащих по призыву и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Силах**

Годы \ Категория	Осуждено за уклонения от военной службы (ст. ст. 337, 338, 339 УК РФ)	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по призыву	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	1 561	21,9	16,87
2001	1 635	22,20	16,61
2002	1 862	25,51	19,65
2003	—	—	—
2004	2 201	29,54	21,52
2005	2 367	29,76	20,29
2006	2 488	26,05	19,17
2007	1 798	26,44	16,14
2008	981	22,06	10,53
2009	788	22,34	8,53
2010	626	16,53	5
2011	486	13,70	7,45
2012	298	12,74	6,38
2013	197	10,81	4,82
2014	115	8,85	2,58

Из приведенной таблицы следует, что уклонения от военной службы в структуре преступности солдат и матросов по призыву составляют в среднем за прошедшие 15 лет 20,6% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву и 12,73% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Максимальное количество уклонений от военной службы было совершено солдатами и матросами по призыву в 2005 и 2006 гг. и составляло почти треть от совершенных военнослужащими по призыву преступлений. До 2005 и 2006 г. наблюдался рост количества солдат и матросов,

осужденных за уклонения от военной службы, в абсолютных и относительных показателях, в последующие годы наблюдается снижение этих показателей. Если брать данные за последние пять лет, то количество осужденных за уклонения от военной службы солдат и матросов будет составлять 12,5% от числа осужденных военнослужащих по призыву и 5,8% от числа всех осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Таким образом, мы можем наблюдать реальное сокращение числа уклонений от военной службы, совершаемых солдатами и матросами по призыву, обусловленное не

только сокращением количества солдат и матросов, проходящих военную службу по

призыву, но и другими факторами, которые были указаны выше.

Таблица 5

**Процентное соотношение количества сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах, осужденных за уклонения от военной службы (ст. 337, 338, 339 УК РФ), к общему количеству осужденных военнослужащих по призыву и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Силах**

Годы \ Категория	Осуждено за уклонения от военной службы (ст. ст. 337, 338, 339 УК РФ)	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по призыву	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	213	3,00	2,30
2001	225	3,05	2,29
2002	305	4,18	3,22
2003	—	—	—
2004	364	4,89	3,56
2005	384	4,83	3,29
2006	462	4,84	3,56
2007	441	6,49	3,96
2008	210	4,72	2,25
2009	157	4,45	1,70
2010	79	2,09	0,97
2011	47	1,32	0,72
2012	34	1,45	0,73
2013	18	0,99	0,44
2014	16	1,23	0,36

Динамика судимости сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, характеризуется теми же тенденциями, что и у других составов военнослужащих: до 2006 г. наблюдался рост в абсолютных показателях, затем падение до единичных случаев в 2014 г. Уклонения от военной службы в среднем за прошедшие 15 лет составляют 3,4% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву и 2% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Если брать данные за последние пять лет, то количество осужденных за уклонения от военной службы сержантов и старшин по призыву будет со-

ставлять 1,4% от числа осужденных военнослужащих по призыву и 0,6% от числа всех осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. В структуре преступности сержантов и старшин по призыву уклонения от военной службы в среднем составляют 16,28% (за 15 лет) и 8,9% (за пять лет) от общего числа совершенных сержантами и старшинами по призыву преступлений. В данном случае также наблюдается реальное сокращение числа уклонений от военной службы, совершаемых сержантами и старшинами по призыву, обусловленное вышеуказанными факторами.

Таблица 6

**Процентное соотношение количества солдат и матросов, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах, осужденных за преступления против порядка воинских уставных взаимоотношений (ст. 332, 333, 334, 335, 336 УК РФ), к общему количеству осужденных военнослужащих по призыву и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Силах**

Годы \ Категория	Осуждено за уклонения от военной службы (ст. ст. 337, 338, 339 УК РФ)	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по призыву	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	1 346	18,97	14,55

2001	1 325	17,99	13,46
2002	1 340	18,36	14,14
2003	—	—	—
2004	1 691	22,69	16,53
2005	1 758	22,10	15,07
2006	2 586	27,07	19,92
2007	1 698	24,97	15,24
2008	1 249	28,09	13,41
2009	1 088	30,85	11,78
2010	1 585	41,85	19,40
2011	1 528	43,07	23,42
2012	961	41,09	20,58
2013	796	43,69	19,46
2014	602	46,31	13,49

Преступления против порядка подчиненности, воинской чести и порядка воинских уставных взаимоотношений в структуре преступности солдат и матросов по призыву составляют в среднем за прошедшие 15 лет 30,5% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву и 16,5% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. В абсолютных показателях максимальное количество рассматриваемых преступлений было совершено солдатами и матросами по призыву в 2006 г., затем наблюдается снижение количества осужденных за данные преступления солдат и матросов. В относительных показателях, напротив, наблюдается рост доли преступлений против порядка воинских уставных взаимоотношений в структуре преступности военнослужащих по призыву. Если динамика процентного отношения осужденных за рассматриваемые преступления от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил не выражена и колеблется от 13 до 23%, то аналогичная динамика процентного отношения от числа военно-

служащих по призыву выросла с 19% в 2000 г. до 46% в 2014 г. Средний показатель осужденных за преступления против порядка воинских уставных взаимоотношений за 5 прошедших лет составляет вообще 43% от общего количества военнослужащих по призыву. То есть воинские насильственные преступления в настоящее время составляют почти половину преступлений, совершенных военнослужащими по призыву. В данном случае наблюдается не падение, а рост воинской насильственной преступности. Уклонения от военной службы военнослужащим по призыву в настоящее время нет особого смысла совершать по указанным выше причинам, поэтому воинская преступность сместилась в сторону воинских насильственных преступлений. Падение абсолютных показателей следует объяснить в данном случае сокращением общего количества военнослужащих по призыву. Все остальные преступления против военной службы, совершаемые военнослужащими по призыву, носят единичный характер.

Таблица 7

**Процентное соотношение количества сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах, осужденных за преступления против порядка воинских уставных взаимоотношений (ст. 332, 333, 334, 335, 336 УК РФ), к общему количеству осужденных военнослужащих по призыву и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Силах**

Годы \ Категория	Осуждено за уклонения от военной службы (ст. ст. 337, 338, 339 УК РФ)	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по призыву	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	127	1,79	1,37
2001	133	1,81	1,35

2002	194	2,66	2,05
2003	—	—	—
2004	220	2,95	1,89
2005	193	2,43	1,65
2006	271	2,84	2,09
2007	189	2,78	1,69
2008	127	2,86	1,36
2009	83	2,35	0,89
2010	80	2,11	0,98
2011	75	2,11	1,15
2012	46	1,97	0,99
2013	51	2,79	1,25
2014	21	1,61	0,47

Динамика судимости сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, характеризуется теми же тенденциями, что и у других составов военнослужащих: до 2006 г. наблюдался рост в абсолютных показателях, затем падение до единичных случаев в 2014 г. Преступления против порядка подчиненности, воинской чести и порядка воинских уставных взаимоотношений в среднем за прошедшие 15 лет составляют 2,4% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву и 1,4% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Динамика таких преступлений, совершаемых сержантами и старшинами по призыву, не выражена, процентные показатели колеблются все про-

шедшие 15 лет примерно на одном уровне. В структуре преступности сержантов и старшин по призыву преступления против порядка подчиненности, воинской чести и порядка воинских уставных взаимоотношений в среднем составляют 12% от общего числа совершенных сержантами и старшинами по призыву преступлений, при максимальных отклонениях от 9 до 16%. Из этого следует, что воинские насильственные преступления, совершаемые сержантами и старшинами по призыву, колеблются примерно на одном уровне, отсутствует рост или падение данного вида преступности, несмотря на сокращение общего количества сержантов и старшин по призыву.

Таблица 8

**Процентное соотношение количества солдат и матросов, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах, осужденных за все виды хищений чужого имущества, к общему количеству осужденных военнослужащих по призыву и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Сил**

Годы \ Категория	Хищение чужого имущества (все виды)	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по призыву	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	1831	25,80	19,79
2001	1953	26,52	19,84
2002	1424	19,51	15,02
2003	—	—	—
2004	1042	13,98	10,19
2005	1311	16,48	11,24
2006	1510	15,81	11,63
2007	1080	15,88	9,69
2008	758	17,05	8,14
2009	552	15,65	5,98
2010	599	15,82	7,33
2011	588	16,57	9,01
2012	360	15,39	7,71
2013	280	15,37	6,85
2014	185	14,23	4,15

Хищения чужого имущества (гл. 21 УК РФ) в структуре преступности солдат и матросов по призыву составляют в среднем за прошедшие 15 лет 17,43% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву и 10,47% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. В абсолютных и относительных показателях наблюдается падение количества осужденных за хищения солдат и матросов по призыву, причем в абсолютных показателях количество осужденных за хищения солдат и матросов по призыву упало в 10 раз по сравнению с 2000 г. В относительных показателях в общем наблюдается также сокращение на протяжении последних 15 лет, но не ярко выраженное: с 2004 г. рассматриваемый показатель колеблется в пределах от 14 до 17% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву. В структуре преступности всех военнослужащих Вооруженных Сил доля солдат и матросов по при-

зыву, совершивших хищение, упала до 4% в 2014 г. Из приведенных данных следует, что хищения, совершаемые солдатами и матросами по призыву, в целом находятся на одном уровне в структуре преступности военнослужащих по призыву, а сокращение абсолютных и относительных показателей вызвано сокращением общего количества военнослужащих по призыву.

Также следует отметить в структуре хищений, совершаемых солдатами и матросами по призыву, рост за последние годы количества вымогательств, которые за последние пять лет составляют почти половину всех совершенных указанным составом военнослужащих хищений, что объясняется, на наш взгляд, улучшением материального обеспечения военнослужащих, повышением денежного довольствия военнослужащих по призыву (есть что вымогать), что в данном случае выступает криминогенным фактором.

Таблица 9

*Процентное соотношение количества сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах, осужденных за все виды хищений чужого имущества, к общему количеству осужденных военнослужащих по призыву и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Сил*

Годы \ Категория	Хищение чужого имущества (все виды)	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по призыву	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	361	5,09	3,90
2001	411	5,58	4,18
2002	314	4,30	3,31
2003	—	—	—
2004	238	3,19	2,33
2005	284	3,57	2,44
2006	376	3,94	2,90
2007	253	3,72	2,27
2008	168	3,78	1,80
2009	111	3,15	1,20
2010	71	1,87	0,87
2011	89	2,51	1,36
2012	50	2,14	1,07
2013	41	2,25	1,00
2014	32	2,46	0,72

Динамика судимости сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, характеризуется падением количества хищений, совершенных сержантами и старшинами по призыву, практически в 10 раз до единичных случаев в 2014 г. Хище-

ния чужого имущества в среднем за прошедшие 15 лет составляют 3,4% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву и 2,1% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Динамика таких преступлений, совершаемых

сержантами и старшинами по призыву, характеризуется снижением относительных показателей в 2 раза в процентах от количества осужденных военнослужащих по призыву и в 4—5 раз от общего количества осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. В структуре преступности сержантов и старшин по призыву хищения в среднем составляют 17% от общего числа совершенных сержантами и старшинами по

призыву преступлений, при этом максимальные отклонения колеблются с 2004 г. от 12 до 17%. Из этого следует, что снижение уровня хищений, совершаемых сержантами и старшинами по призыву, следует в большей степени объяснять снижением общего количества сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, и в меньшей степени — улучшением качества призывного контингента.

Таблица 10

**Процентное соотношение количества солдат и матросов, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах, осужденных за превышение и злоупотребление должностными полномочиями, к общему количеству осужденных военнослужащих по призыву и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Сил**

Годы \ Категория	Осуждено по ст. ст. 285, 286 УК РФ	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по призыву	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	118	1,66	1,28
2001	102	1,39	1,04
2002	90	1,23	0,95
2003	—	—	—
2004	81	1,09	0,79
2005	95	1,19	0,81
2006	102	1,07	0,79
2007	65	0,96	0,58
2008	55	1,24	0,59
2009	49	1,39	0,53
2010	57	1,51	0,70
2011	71	2,00	1,09
2012	41	1,75	0,88
2013	42	2,31	1,03
2014	23	1,77	0,52

Превышение и злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285, 286 УК РФ) в структуре преступности солдат и матросов по призыву составляют в среднем за прошедшие 15 лет 1,5% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву и 0,8% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. В абсолютных показателях наблюдается падение количества осужденных за должностные преступления солдат и матросов по призыву практически в пять раз по сравнению с 2000 г. В относительных показателях количество осужденных за совершение должностных

преступлений солдат и матросов по призыву колеблется в пределах от 1 до 2% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву и от 0,5 до 1% от всех осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Из приведенных данных следует, что должностные преступления, совершаемые солдатами и матросами по призыву, в целом находятся на одном уровне в структуре преступности военнослужащих по призыву, а сокращение абсолютных показателей вызвано сокращением общего количества военнослужащих по призыву.

Таблица 11

Процентное соотношение количества сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву в Вооруженных Силах, осужденных за превышение и злоупотребление должностными полномочиями, к общему количеству осужденных военнослужащих по призыву и общему количеству осужденных военнослужащих Вооруженных Силах

Годы \ Категория	Осуждено по ст. 285, 286 УК РФ	Процент от общего числа осужденных военнослужащих по призыву	Процент от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил
2000	443	6,24	4,79
2001	472	6,41	4,79
2002	571	7,82	6,02
2003	—	—	—
2004	731	9,81	7,15
2005	690	8,67	5,91
2006	819	8,57	6,31
2007	498	7,32	4,47
2008	398	8,95	4,27
2009	313	8,87	3,39
2010	297	7,84	3,64
2011	266	7,50	4,08
2012	215	9,19	4,60
2013	158	8,67	3,86
2014	94	7,23	2,11

Динамика судимости сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, характеризуется падением количества должностных преступлений в 4—7 раз с 2000 по 2014 гг. Должностные преступления в среднем за прошедшие 15 лет составляют 8% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву и 4,67% от общего числа осужденных военнослужащих Вооруженных Сил. Динамика таких преступлений, совершаемых сержантами и старшинами по призыву, характеризуется колебаниями от 6 до 10% от количества осужденных военнослужащих по призыву и от 2 до 7% от общего количества осужденных военнослужащих Вооруженных Сил без ярко выраженных тенденций. В структуре преступности сержантов и старшин по призыву должностные преступления в среднем за 15 лет составляют 41,7% от общего числа совершенных сержантами и старшинами по призыву преступлений, а если рассчитывать за последние 5 лет, то — 50,65%. Таким образом, несмотря на падение абсолютных показателей мы можем наблюдать реальный рост количества должностных преступлений, совершаемых сержантами и старшина-

ми по призыву (почти в двое по сравнению с показателями 2000 г.).

Следует отметить, должностные преступления, совершаемые военнослужащими по призыву, составляют заметную долю в структуре общей преступности (почти 10% от осужденных военнослужащих по призыву, 5% от всех осужденных военнослужащих и 40—50% преступлений, совершаемых сержантами и старшинами по призыву), что, наряду с довольно высокими показателями судимости по этим статьям офицеров (33,6% от совершенных офицерами преступлений и 6,9% от общего количества совершенных военнослужащими Вооруженных Сил преступлений), является подтверждением того факта, что должностные преступления, совершаемые военнослужащими, имеют воинский характер и обусловлены особенностями прохождения военной службы и правовым статусом военнослужащих.

Подводя итоги настоящей статьи, следует отметить, что в структуре преступности военнослужащих по призыву в среднем за прошедшие 15 лет преступления против порядка подчиненности, воинской чести и порядка воинских уставных взаимоотношений состав-

ляют 32,9% от общего числа осужденных военнослужащих по призыву; уклонения от военной службы — 24%; хищения чужого имущества — 20,83%; превышение и злоупотребление должностными полномочиями — 9,5%. На все остальные преступления, предусмотренные Уголовным кодексом РФ, таким образом, приходится 12,77% от общего числа совершенных военнослужащими по призыву преступлений. При том, что около 80% преступлений от общего количества совершаемых военнослужащими по призыву преступлений совершается солдатами и матросами по призыву. Преступления против военной службы составляют в среднем за 15 лет 58,36% от общего количества совершенных военнослужащими по призыву преступлений, из них 56,9% приходится на уклонения от военной службы и преступления против порядка воинских уставных взаимоотношений, на все остальные преступления против военной службы приходится 1,46% от общего количества преступлений, совершенных военнослужащими по призыву.

В структуре преступности сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву, должностные преступления в среднем за 15 лет составляют 41,7% от общего числа совершенных сержантами и старшинами по призыву преступлений; хищения — 17%; уклонения от военной службы — 16,28%; преступления против порядка подчиненности, воинской чести и порядка воинских уставных взаимоотношений — 12%. На все остальные преступления, предусмотренные Уголовным кодексом РФ, таким образом, приходится 13,02% от общего числа совершенных сержантами и старшинами по призыву преступлений.

Динамика преступности военнослужащих по призыву характеризуется падением абсолютных и относительных показателей, что в целом свидетельствует о снижении уровня преступности военнослужащих по призыву, в основном за счет уменьшения количества различных видов общеуголовных преступлений, совершаемых этой категорией военнослужащих. Однако отдельные преступления, совершаемые военнослужащими по призыву, показывают рост за счет увеличения их доли в структуре преступно-

сти. Например, преступления против военной службы, совершаемые солдатами и матросами по призыву (прежде всего воинские насильственные преступления), должностные преступления, совершаемые сержантами и старшинами по призыву, вымогательство, совершаемое всеми категориями военнослужащих по призыву.

#### Библиография

Ермолович, Я. Н. Статистика в военно-уголовном праве [Электронный ресурс] / Я. Н. Ермолович // Военное право. — 2013. — № 3.

## Conviction servicemen undergoing military service in the Russian Armed Forces, in the period from 2000 to 2015

© Eermolovich Ya. N.,  
the PhD in Law, doctoral candidate in criminal law of  
the Military University

**Abstract.** In this article identified the negative and positive trends in the development of crime and criminal records of servicemen undergoing military service in the Russian Armed Forces, on the positions of soldiers, sailors, sergeants and petty officers, the prevalence and dynamics of different types of crimes committed by the said compounds Armed Forces, conclusions about the causes of some of the identified trends of crime and criminal records of servicemen of the Armed Forces.

**Keywords:** criminal liability, servicemen, conscription, military criminal legislation, military criminal law.

### Bibliography

Ermolovich Y. N. Statistics in military criminal law [Electronic resource] / J. N. Ermolovich // Military law. — 2013. — № 3.

---

---

## Военная криминология и военная криминалистика

### Учение о следах преступления в работах ученых криминалистов и процессуалистов XIX и XX веков

© Торбин Ю. Г.,

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики ВГУЮ (РПА Минюста России)

**Аннотация:** в настоящей статье рассматриваются проблемы, связанные со становлением и развитием учения о следах преступления в научных трудах ученых криминалистов и процессуалистов XIX и XX вв. Анализируется процесс формирования понятия «след» в его процессуальном и криминалистическом значении с учетом мнений, высказанных учеными. Предлагается авторское понятие следа преступления в криминалистическом и процессуальном аспекте. Исследуются особенности содержания понятия «след» в процессуальном и криминалистическом понимании.

**Ключевые слова:** познание, отражение, след, след преступления, криминалистика, трасология, механизм образования следов, доказательства, источники доказательственной информации, процессуальное доказывание.

**Рецензент** — С. В. Маликов, доктор юридических наук, профессор.

С методологической точки зрения исследование и раскрытие преступления базируется на положениях теории познания и отражения. Событие преступления, благодаря всеобщему свойству материи к отражению, порождает на материальных окружающих объектах и в сознании лиц, причастных к событию, многообразные изменения, именуемые в теории уголовного процесса и криминалистики — следами. Познание механизма возникновения следов и использование информации, содержащейся в них, позволяет восстановить истинную картину происшедшего события. Нередко именно следы содержат в себе такую информацию, которую не могут заменить сведения, полученные из других источников.

Естественно ключевой проблемой является понятие следа в его гносеологическом аспекте, базирующееся на основных положениях материалистической диалектики и теории отражения.

Материалистическая диалектика указывает на многочисленные виды взаимодействия в природе, которая основана на особенностях движения материи. В. Г. Афанасьев, характеризуя типы взаимодействия объектов материального мира, пишет: «Наиболее общими основными типами вза-

имодействия (движения) материальных тел являются механическое, физическое (ядерное, электрическое, молекулярно-физическое и др.), химическое, биологическое социальное взаимодействие, которым соответствуют основные типы целостных систем, каждый из этих типов обладает своими особыми компонентами, частями, специфической организацией, своеобразным характером взаимодействия со средой. Каждый из них имеет свою историю, генетически связан с другими и обладает своеобразными функциями, интегральными свойствами»<sup>1</sup>. Подчеркивая разнообразие взаимодействия материальных тел, Н. И. Жуков указывает на то, что это в свою очередь «предопределяет большую разновидность процесса отражения этого взаимодействия и его результатов»<sup>2</sup>.

Достижения гносеологии применительно к проблеме расследования и раскрытия преступлений изложены в работах многих авторов, в которых раскрываются формы отражения и фиксации следов преступления в материальной действительности, транс-

<sup>1</sup> Афанасьев В. Г. О принципах классификации целостных систем // Вопросы философии. 1963. № 5. С. 45.

<sup>2</sup> Жуков Н. И. Информация. Минск, 1966. С. 38.

формируемые через проблему криминалистической информации. Р. С. Белкин писал: «Содержание изменений, их характер есть информация, сведения об этих изменениях. Изменения несут в себе сведения о том, что они из себя представляют, то есть информацию о всем процессе отражения, результатом которого они являются. Изменения-доказательства являются материальным носителем, «хранилищем» информации о событии»<sup>1</sup>. В. А. Образцов указывая на то, что любое событие объективного мира связано с образованием изменений в окружающей действительности подчеркивает: «Образующиеся изменения — следы — содержат информацию о происшедшем...»<sup>2</sup>.

Следует отметить, что проблема учения о следах является краеугольной в теории доказывания, одной из наиболее актуальных и длительных по продолжительности своего исследования. Необходимость правовой регламентации использования следов в процессе доказывания, выработке организационных, тактических и технических способов и приемов обнаружения, фиксации, изъятия, исследования и оценки достоверности полученной информации заставила ученых правоведов выделить следы в качестве объекта научного исследования. Тем самым было положено начало научному периоду применения следов в раскрытии и расследовании преступлений.

В разработку данной проблемы значительный вклад внесли такие видные зарубежные и отечественные ученые криминалисты и процессуалисты, как: Т. В. Аверьянова, Я. И. Баршев, Р. С. Белкин, И. И. Белоусов, И. Бентам, А. Бертильон, А. Н. Васильев, О. Вендель, А. И. Винберг, М. М. Выдря, Ю. П. Голдованский, Г. Л. Грановский, П. В. Даниявичус, Г. В. Дашков, А. В. Дулов, А. Жиряев, Е. И. Зуев, В. И. Ильченко, Е. П. Ищенко, А. А. Квачевский, Г. Б. Карнович, Б. М. Комаринец, И. Ф. Крылов, А. А. Леви, Л. К. Литовченко, Э. Локар, И. М. Лузгин, П. А. Лупинская, П. И. Люблин-

ский, В. А. Образцов, А. И. Паскевич, В. И. Попов, С. М. Потапов, И. И. Пророков, Р. Рейсс, М. С. Салтевский, Г. А. Самсонов, А. Свенсон, Н. А. Селиванов, П. С. Семеновский, Ф. П. Сова, А. Б. Соловьев, В. С. Со рокин, В. Д. Спасович, А. А. Топорков, С. Н. Трегубов, Д. А. Турчин, У. Уильз, И. Я. Фойницкий, Б. И. Шевченко, И. Н. Якимов и др.

Наиболее активно учение о следах развивалось на западе во второй половине XIX — начале XX столетий и нашло отражение в работах А. Бертильона, Э. Локара, Г. Гальтона, Г. Гросса, А. Рейса и др. Благодаря их научным разработкам, на базе теоретических концепций было создано новое научное направление, отрасль знания в правовой науке, получившая название «криминалистика». Данный термин впервые был введен в научный и практический оборот австрийским криминалистом Г. Гроссом в конце XIX века<sup>3</sup>. Отдельные авторы именовали криминалистику наукой о следах<sup>4</sup>, что вызвало критику со стороны других авторов.

К началу XIX в. не только криминалисты, но и процессуалисты обратились к проблеме использования следов в уголовном судопроизводстве. Теоретическое обоснование применения следов как источников доказательственной информации предпринял У. Уильз<sup>5</sup>. Несколько позже к следам, как средству доказывания вины обратился И. Бентам<sup>6</sup>. Следует отметить, что оба автора рассматривали следы, как самостоятельный источник доказательств, не включая их в понятие «вещественные доказательства».

С конца первой половины XIX в. вопросы доказательственного значения следов рассматривались и отечественными процессуалистами. А. Жиряев особо подчеркивал доказательственное значение следов и считал необходимым признать за ними право быть материальными источниками знаний о действиях преступника в теории доказа-

<sup>3</sup> Там же. С. 7, 11.

<sup>4</sup> Кучеров И. Д. Соотношение тождества и различия. Минск, 1968. С. 65.

<sup>5</sup> Уильз У. Опыт теории косвенных улик, объясненный примерами. М., 1864.

<sup>6</sup> Бентам И. О судебных доказательствах. Киев, 1876.

<sup>1</sup> Белкин Р. С. Ленинская теория отражения и методологические проблемы советской криминалистики. М., 1970. С. 10—11.

<sup>2</sup> Криминалистика : учебник / под ред. В. А. Образцова. М., 2001. С. 69.

тельств. По данному поводу он писал: «Обстоятельства, признанные здесь уликами против подсудимого в том, что он действительно был на месте преступления, при его содеянии, являются в столь естественной и ясной связи с доказываемым ими фактов, что почти вполне заменяют свидетельство о нем очевидцев»<sup>1</sup>. Вопросы использования следов в уголовном судопроизводстве в процессе доказывания нашли отражение в работах Я. Баршева<sup>2</sup>, Н. Калайдовича<sup>3</sup>, А. Квачевского<sup>4</sup>, В. Линовского<sup>5</sup>, П. В. Макалинского<sup>6</sup>, Н. Н. Розина<sup>7</sup>, В. Д. Спасовича<sup>8</sup>, Н. Стояновского<sup>9</sup>, И. Я. Фойницкого<sup>10</sup>, и др.

Вместе с тем следует отметить, что на первоначальном этапе формирования системного учения о следах определение понятия «след» отсутствовало, механизм образования следов не изучался, классификация следов осуществлялась по виду объекта, вызвавшего след.

Однако уже в работах начала XX в. появляется попытка сформулировать понятие следа в системе доказательств. И. Я. Фойницкий характеризует материальные следы как «разнообразные изменения в материальном мире», указывая при этом, что «все такие изменения во внешнем мире, служащие материалом для исследования и разъяснения дела, образуют понятие веществен-

ных доказательств»<sup>11</sup>. Значимость данного определения заключается в том, что по существу в нем дано определение следа в зависимости от механизма его образования. Данное положение относится и к образованию других вещественных доказательств.

Криминалистическая литература о следах конца XIX — начала XX столетий была менее обширна. Наиболее фундаментальной является работа Г. Гросса «Практическое руководство для судебных следователей как система криминалистики». В русской дореволюционной литературе проблеме отдельных видов следов уделено внимание в работах Н. М. Смигирева<sup>12</sup> и С. Н. Трегубова<sup>13</sup>.

В этимологическом развитии понятие следа во многом определялось развитием теории доказательственного права. Достаточно широкое толкование понятию следа дал П. И. Люблинский: «Следы преступления, то есть такие вызванные преступлением изменения в окружающей обстановке, по которым можно выяснить обстоятельства преступления или личность виновного. Следы, оставляемые преступлением и преступником, могут быть весьма разнообразны: знаки повреждений, пятна крови, положение жертвы и пр. За последнее время особенное значение приобрели следы, мало привлекающие к себе внимание, но вместе с тем, имеющие порою большое доказательственное значение: отпечатки пальцев, волоски с одежды, тела и т.д.»<sup>14</sup>. Фактически такого же мнения придерживались и немецкие криминалисты Э. Анушат, К. Брандт, Х. Хульке, Х. Эйзенхардт. Так, Э. Анушат писал: «Следом является все то, что криминалист может воспринять и каким-то образом криминалистически использовать»<sup>15</sup>. По нашему мнению, такое определение, верно по форме, но неопределенно по существу. Оно не раскрывает содержания понятия

<sup>1</sup> Жиряев А. Теория улик. Дерпт: Тип. Г. Лаакманна, 1855. С. 171—172.

<sup>2</sup> Баршев Я. Основания уголовного судопроизводства. СПб., 1841.

<sup>3</sup> Калайдович Н. Указания для производства уголовных следствий. СПб., 1849.

<sup>4</sup> Квачевский А. Об уголовном преступлении, дознании и предварительном исследовании преступлений. СПб., 1869.

<sup>5</sup> Линовский В. Опыт исторических розысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. Одесса, 1849.

<sup>6</sup> Макалинский П. В. Практическое руководство для судебных следователей. Ч. 2. СПб., 1871.

<sup>7</sup> Розин Н. Н. Уголовное судопроизводство. СПб., 1914.

<sup>8</sup> Спасович В. Д. О теории судебно-уголовных доказательств в связи с судопроизводством и судостроительством. СПб., 1861.

<sup>9</sup> Стояновский Н. Практическое руководство к русскому уголовному судопроизводству. СПб., 1852.

<sup>10</sup> Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 2. СПб., 1910.

<sup>11</sup> Там же. С. 322.

<sup>12</sup> Смигирев И. М. О сыске. Касимов, 1908.

<sup>13</sup> Трегубов С. Н. Основы уголовной техники. Петроград, 1915.

<sup>14</sup> Люблинский П. И. О доказательствах в уголовном суде. (Практический комментарий к УПК). М., 1924. С. 48.

<sup>15</sup> Цит. по: Крылов И. Ф. Криминалистическое учение о следах. Л., 1976. С. 44.

«след», лишено конкретности, не позволяет вычленишь, изучить и использовать то общее, что имеется во всех следах.

Столь широкое толкование содержания следа позволило некоторым авторам включить в него «душевные следы» или «душевные изменения», объединяемые общим термином «психические следы». По мнению А. Л. Лурии, «преступление всегда связано с сильным аффектом, который у лиц, совершивших его впервые, принимает, естественно, очень острый характер. Трудно предположить, чтобы от этого аффекта преступления в психике совершившего его человека не осталось никаких следов. Эти следы столь же ощутимы и объективны, как и любые следы внешней среды»<sup>1</sup>. Однако эта концепция не была воспринята ни в теории, ни в практике.

На первых этапах становления отечественной криминалистики авторы научных работ и учебников по криминалистике рассматривали следы в широком их понимании, как любые материальные изменения, явившиеся следствием совершенного преступления<sup>2</sup>. И. Н. Якимов, которого в России считают основоположником учения о следах, придерживался их широкого толкования. Он разделял все следы, которые могли быть обнаружены на месте преступления, на преступнике и на потерпевшем, на две группы: следы человека и разные следы. К первой группе им относились такие следы, как: следы ног человека; пальцев рук; зубов; ногтей; пятна крови и семени; волосы; экскременты. Ко второй группе: следы ног животных; следы от колес различных повозок; следы от орудий взлома; следы от оружия; следы от горючих веществ и зажигательных приборов при поджогах; следы подделок и подлогов в документах<sup>3</sup>. Несколько позже И. Н. Якимов предложил общее понятие

следа в криминалистическом его значении: «Следом называется отпечаток на чем-нибудь предмета, позволяющий судить об его форме или об его назначении. Следы оставляются как движущимися, так и покоящимися предметами (следы ног на земле, след от мокрого дна стакана на столе)»<sup>4</sup>. Позднее Б. М. Шавер и А. И. Винберг дали следующее определение следа в криминалистическом его смысле «... это лишь те следы, которые служат вещественным доказательством и могут изобличать преступника»<sup>5</sup>. В этом же году С. М. Потапов предложил свое видение следа в криминалистике: «Следы — отражения на материальных предметах признаков явлений, причинно связанных с расследуемым событием. Следы могут возникать от людей, отдельных предметов и от действия сил природы»<sup>6</sup>. Аналогичной позиции придерживался В. М. Николаичик, который полагал, что «следы образуются в результате действий людей, животных, отдельных предметов и сил природы»<sup>7</sup>. На наш взгляд, поскольку в начале определения речь идет о следах, как отражениях, связанных с расследуемым событием (имеется в виду преступление), то возникновение таких отражений от сил природы сложно напрямую связать с преступлением.

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что до середины 40-х годов XX в. четкого и однозначного понимания следа ни в криминалистике, ни в уголовно-процессуальной науке фактически не было.

Значительный вклад в теорию учения о следах внес Б. И. Шевченко. Результатом его исследования явилась монография «Научные основы современной траселогии», которой фактически завершилось оформление учения о следах-отображениях в самостоятельную отрасль криминалистической техники. Научные исследования Г. А. Грановского<sup>8</sup>, Г. В. Дашкова<sup>1</sup>, И. Ф. Кры-

<sup>1</sup> Лурия А. Л. Психология в определении следов преступления // Научное слово. 1928. № 3. С. 82.

<sup>2</sup> Вороновский Н. Д. Уголовная техника. М., 1931; Криминалистика. Кн. 1. 1935; Криминалистика. Техника и тактика расследования преступлений. М., 1938; Шавер Б. М., Винберг А. И. Криминалистика. М., 1945; Евгеньев М. Е. Методика и техника расследования преступлений. Киев, 1940 и др.

<sup>3</sup> Якимов И. Н. Криминалистика. М., 1925.

<sup>4</sup> Якимов И. Н. Осмотр. М., 1935. С. 44.

<sup>5</sup> Шавер Б. М., Винберг А. И. Криминалистика М., 1945. С. 36.

<sup>6</sup> Краткий юридический словарь. М., 1945. С. 142.

<sup>7</sup> Николаичик В. М. Следственный осмотр вещественных доказательств. М. 1968. С. 4.

<sup>8</sup> Грановский Г. А. Основы траселогии. М., 1965.

лова<sup>2</sup>, Л. К. Литовченко<sup>3</sup>, Р. И. Сайфиева<sup>4</sup>, Д. А. Турчина<sup>5</sup>, С. Н. Хорунжего<sup>6</sup> и др. внесли существенный вклад в дальнейшее развитие учения о следах в криминалистике.

Таким образом, начиная с середины 40-х годов XX в., в отечественной криминалистике учение о следах неразрывно связано с такой ее научной отраслью как трасология<sup>7</sup>, развитие которой оказывало влияние и содержательное наполнение понятия «след».

Б. И. Шевченко в своих работах рассматривал следы в широком и узком понимании.<sup>8</sup> Аналогичной позиции придерживались и большинство ученых криминалистов: Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкин, Ю. Г. Корухов, Е. Р. Россинская<sup>9</sup>, А. И. Александров, А. А. Неробеев, В. Г. Петухов, А. В. Шайта-

нов<sup>10</sup>, П. Н. Аленичев<sup>11</sup>, В. П. Герасимов, Н. С. Полевой<sup>12</sup>, Ю. П. Голдованский<sup>13</sup>, Г. Н. Грамович<sup>14</sup>, Е. П. Ищенко<sup>15</sup>, И. В. Кантор, В. М. Плескачевский, А. Г. Егоров<sup>16</sup>, Н. Н. Медведев<sup>17</sup>, В. А. Образцов<sup>18</sup>, Г. А. Самсонов<sup>19</sup>, Ф. П. Сова<sup>20</sup>, В. С. Сорокин и А. И. Дворкин<sup>21</sup>, А. А. Топорков<sup>22</sup>, Н. Г. Шурухов<sup>23</sup> и др.

Под следами в широком смысле следует понимать разнообразные материальные изменения, возникающие при подготовке, со-

<sup>1</sup> Дашков Г. В. Криминалистическое значение следов для установления личности преступника : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1967.

<sup>2</sup> Крылов И. Ф. Следы на месте преступления. Л., 1961.

<sup>3</sup> Литовченко Л. К. Понятие и классификация следов в трасологии // Материалы III научной конференции Киевского отдела общества ВНОСМиК. Киев, 1958.

<sup>4</sup> Сайфиев Р. И. Проблема совершенствования средств и методов фиксации следов преступления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981.

<sup>5</sup> Турчин Д. А. Теоретические основы криминалистического учения о материальных следах : дис. ... д-ра юрид. наук. Владивосток, 1988.

<sup>6</sup> Хорунжий С. Н. Следы в криминалистике и особенности их выявления при расследовании групповых преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001.

<sup>7</sup> Вначале в 1936 г. М. Н. Гернет предложил термин «трассология». Он был использован И. Н. Якимовым в учебнике криминалистики 1938 г. (с. 124). В 1947 г. Б. И. Шевченко в своем монографическом исследовании «Научные основы современной трассологии» предложил использовать этот термин для обозначения самостоятельной отрасли криминалистической техники, как раздела криминалистики. Однако этот термин не прижился и в последующем был заменен на трасологию, который используется и по настоящее время во многих работах и учебниках по криминалистике.

<sup>8</sup> Криминалистика / под ред. А. Н. Васильева. М., 1963. С. 119—142; Криминалистика / под ред. А. Н. Васильева. М., 1971. С. 108 — 146.

<sup>9</sup> Аверьянова Т. В., Белкин Р. С., Корухов Ю. Г., Россинская Е. Р. Криминалистика : учебник для вузов / под ред. Р. С. Белкина. М., 1999. С. 206—246.

<sup>10</sup> Александров А. И., Неробеев А. А., Петухов В. Г., Шайтанов А. В. Следы преступления и их криминалистическое исследование : учеб. пособие. Серия «Криминалистика в борьбе с преступностью» / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2000. С. 4.

<sup>11</sup> Криминалистика : учебник / под ред. Р. С. Белкина. М., 1986. С. 95—153.

<sup>12</sup> Криминалистика / под ред. А. Н. Васильева. М., 1980. С. 108—142.

<sup>13</sup> Криминалистика : учебник для вузов / под ред. И. Ф. Пантелеева и Н. А. Селиванова. М., 1993. С. 161 — 192; Криминалистика : учебник / под ред. И. Ф. Пантелеева, Н. А. Селиванова. М., 1988. С. 160—199.

<sup>14</sup> Криминалистика / под ред. А. В. Дулова. Минск, 1998. С. 112—160.

<sup>15</sup> Криминалистика : учебник / под ред. Е. П. Ищенко. М., С. 152—176.

<sup>16</sup> Криминалистика : учебник для вузов. Т. 2. Техника, тактика, организация и методика расследования преступлений / под ред. Б. П. Смагоринского. Волгоград, 1994. С. 44.

<sup>17</sup> Криминалистика : учебник для вузов / под ред. А. А. Хмырева, В. Д. Зеленского. Краснодар, 1998. С. 114—140.

<sup>18</sup> Криминалистика : учебник / под ред. В. А. Образцова. М., 2001. С. 161—182. (Следует отметить, что по содержанию гл. 9 названного учебника аналогична содержанию гл. 9 учебника по криминалистике также под редакцией В. А. Образцова, но 1999 г. издания, даже страницы те же: 161—182, но автором которой являлся А. А. Топорков. Видимо произошла техническая ошибка в указании фамилий авторов соответствующих глав названных учебников).

<sup>19</sup> Криминалистика : учебник / под ред. И. Ф. Пантелеева, Н. А. Селиванова. М., 1984. С. 126—158; Криминалистика / под ред. С. П. Митричева, М. П. Шаламова. М., 1966. С. 113—160.

<sup>20</sup> Криминалистика. Т. 1. / под ред. Р. С. Белкина, И. М. Лузгина. М., 1978. С. 277—335.

<sup>21</sup> Сорокин В. С., Дворкин А. И. Обнаружение и фиксация следов (технические средства и методы) : метод. пособие. М., 1974. С. 3

<sup>22</sup> Криминалистика : учебник / под ред. В. А. Образцова. М., 1999. С. 161—182.

<sup>23</sup> Криминалистика (актуальные проблемы) : учебное пособие. М., 1988. С. 40—52.

вершении и сокрытия преступления. К такого рода следам можно отнести:

— совокупность материальных изменений, которая характерна для определенных видов событий (следы дорожно-транспортного происшествия, пожара и др.) или определенных действий (следы поджога, взлома, способ вязания узлов, ручные швы, привычка тушения окурков и др.);

— изменение обстановки в определенном месте, проявившееся в перемещении, исчезновении одних предметов или появлении новых;

— изменение предметов, выразившееся в их разрушении, повреждении, деформации, приобретении ими или утраты каких-либо свойств и качеств;

— части каких-либо предметов или остатки веществ, обычно в небольших количествах или в виде пятен;

— запахи, оставшиеся от людей, животных и различных веществ;

— отсутствие тех или иных предметов, которые по логике совершения преступных действий должны были бы быть.

Суммируя изложенные факторы, можно сослаться на мнение В. Е. Коноваловой, которая утверждает «След — в широком понимании этого слова — естественное проявление, которое по совокупности признаков может охарактеризовать действие, а также предмет, который его оставил. Здесь все зависит от того, в каком объеме обнаружены эти признаки, насколько они точны и, как оперируя ими, следователь может прийти к выводу относительно действий преступника и орудий, им используемых.»<sup>1</sup>

Под следами в узком смысле слова, изучаемых трасологией, принято понимать такие следы, в которых нашли отображение внешние признаки поверхностного строения объекта, образовавшего эти следы и отобразившие механизм их образования. Такие следы обычно называют следами-отображениями<sup>2</sup>.

Отдельными авторами было сформулировано понятие следа в трасологическом смысле. Г. А. Самсонов дает следующее определение: «Трасологический след — это материально-фиксированное изменение, возникшее на одном объекте в результате воздействия другого и отображающее его внешнее строение»<sup>3</sup>. Близкое по содержанию к указанному определению формулирует его и В. А. Образцов: «Под следами в трасологическом значении понимаются материальные отображения на каких-то предметах признаков внешнего строения других материальных объектов, контактно взаимодействовавших с первыми»<sup>4</sup>.

В учебниках по уголовному процессу вопрос о следах находит свое отражение в разделах, посвященных анализу вещественных доказательств и рассмотрению отдельных процессуальных действий, при осуществлении которых решается задача, связанная с поиском и обнаружением вещественных доказательств, в том числе различных следов, возникновение которых связано с совершением общественно-опасных действий. При этом большинство авторов (Л. М. Карнеева<sup>5</sup>, А. С. Кобликов<sup>6</sup>, П. А. Лупинская<sup>7</sup>, Р. Х. Якупов<sup>8</sup>, В. П. Божьева<sup>9</sup> и др.) к вещественным доказательствам относят разнообразные предметы материального мира, в том числе и те, которые сохранили на себе *следы преступления* (выделено нами. — Ю.Т.), либо копии следов в виде объемных материальных моделей, отпечатков.

<sup>3</sup> Криминалистика / отв. ред. С. П. Митричева, М. П. Шаламов. М., 1966. С. 116.

<sup>4</sup> Криминалистика / под ред. В. А. Образцова. М., 2001. С. 161. Аналогичное определение приводится и в учебнике 1999 г. издания, так же на с. 161.

<sup>5</sup> Советский уголовный процесс : учебник / под ред. С. В. Бородин. М., 1982. С. 166—167.

<sup>6</sup> Уголовный процесс / отв. ред. А. С. Кобликов. М., 1995. С. 97; Уголовный процесс : учебник / под ред. В. П. Божьева. М., 2000. С. 183—184.

<sup>7</sup> Уголовный процесс : учебник / под ред. П. А. Лупинской. М., 1995. С. 184—185; Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / под ред. П. А. Лупинской. М., 1997. С. 190.

<sup>8</sup> Якупов Р. Х. Уголовный процесс: учебник для вузов. М., 2001. С. 238.

<sup>9</sup> Уголовный процесс : учебник / под ред. В. П. Божьева. М., 2002. С. 205.

<sup>1</sup> Коновалова В. Е. Убийство: искусство расследования : монография. Харьков. 2001. С. 201—202.

<sup>2</sup> Сорокин В. С., Дворкин А. И. Обнаружение и фиксация следов (технические средства и методы) : метод. пособие. М., 1974. С. 3.

На основании изложенного, на наш взгляд, можно дать следующее понятие следа в его криминалистическом и уголовно-процессуальном аспектах:

— след в криминалистическом его значении представляет собой любые материальные изменения в окружающей среде, а также запечатленный в памяти человека образ, неразрывно связанные с событием преступления, несущие в себе информацию о времени, месте, способе, обстановке совершения преступного деяния и его участниках, способные быть воспринятыми на уровне чувственного познания и осознанные иррациональным мышлением;

— след в процессуальном смысле — это различные материальные и идеальные отражения события преступления, содержащие информацию, которая может быть использована в процессе доказывания.

#### Библиография

1. Афанасьев, В. Г. О принципах классификации целостных систем [Текст] / В. Г. Афанасьев // Вопросы философии. — 1963. — № 5.
2. Баршев, Я. Основания уголовного судопроизводства / Я. Баршев. [Текст] — СПб, 1841.
3. Белкин, Р. С. Ленинская теория отражения и методологические проблемы советской криминалистики / Р. С. Белкин. [Текст] — М., 1970.
4. Бентам, И. О судебных доказательствах / И. Бентам. [Текст] — Киев, 1876.
5. Вороновский, Н. Д. Уголовная техника / Н. Д. Вороновский. [Текст] — М., 1931.
6. Грановский, Г. А. Основы трасологии / Г. А. Грановский. [Текст] — М., 1965.
7. Дашков, Г. В. Криминалистическое значение следов для установления личности преступника : дис. ... канд. юрид. наук / Г. В. Дашков. [Текст] — М., 1967.
8. Евгеньев, М. Е. Методика и техника расследования преступлений / М. Е. Евгеньев. [Текст] — Киев, 1940.
9. Жиряев, А. Теория улик / А. Жиряев. [Текст] — Дрпг: Тип. Г. Лаакманна, 1855.
10. Жуков, Н. И. Информация / И. Н. Жуков. [Текст] — Минск, 1966.
11. Калайдович, Н. Указания для производства уголовных следствий / Н. Калайдович. [Текст] — СПб., 1849.
12. Квачевский, А. Об уголовном преступлении, дознании и предварительном исследовании преступлений / А. Квачевский. [Текст] — СПб., 1869.
13. Коновалова, В. Е. Убийство: искусство расследования : монография / В. Е. Коновалова. [Текст] — Харьков, 2001.
14. Краткий юридический словарь. [Текст] — М., 1945.
15. Криминалистика (актуальные проблемы) : учебное пособие. [Текст] — М., 1988.
16. Криминалистика. Т. 1 / под ред. Р. С. Белкина, И. М. Лузгина. [Текст] — М., 1978.
17. Криминалистика / под ред. С. П. Митричева, М.П. Шаламова. [Текст] — М., 1966.
18. Криминалистика : учебник / под ред. В. А. Образцова. [Текст] — М., 2001.
19. Криминалистика : учебник / под ред. И. Ф. Пантелеева, Н. А. Селиванова. [Текст] — М., 1984.
20. Криминалистика. Техника и тактика расследования преступлений. [Текст] — М., 1938.
21. Крылов, И. Ф. Криминалистическое учение о следах / И. Ф. Крылов. [Текст] — Л., 1976.
22. Крылов, И. Ф. Следы на месте преступления / И. Ф. Крылов. [Текст] — Л., 1961.
23. Кучеров, И. Д. Соотношение тождества и различия / И. Д. Кучеров. [Текст] — Минск, 1968.
24. Лурия, А. Л. Психология в определении следов преступления [Текст] / А. Л. Лурия // Научное слово. — 1928. — № 3.
25. Линовский, В. Опыт исторических розысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России / В. Линовский. [Текст] — Одесса, 1849.
26. Литовченко, Л. К. Понятие и классификация следов в трасологии [Текст] / Л. К. Литовченко // Материалы III научной конференции Киевского отдела общества ВНОСМиК. Киев, 1958.
27. Люблинский, П. И. О доказательствах в уголовном суде. (Практический комментарий к УПК) / П. И. Люблинский. [Текст] — М., 1924.
28. Макалинский, П. В. Практическое руководство для судебных следователей / П. В. Макалинский. [Текст] — СПб., 1871.
29. Николайчик, В. М. Следственный осмотр вещественных доказательств / В. М. Николайчик. [Текст] — М., 1968.
30. Розин, Н. Н. Уголовное судопроизводство / Н. Н. Розин. [Текст] — СПб., 1914.
31. Сайфиев, Р. И. Проблема совершенствования средств и методов фиксации следов преступления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р. И. Сайфиев. [Текст] — М., 1981.
32. Снигирев, И. М. О сыске / И. М. Снигирев. [Текст] — Касимов, 1908.
33. Советский уголовный процесс : учебник / под ред. С. В. Бородина. [Текст] — М., 1982.
34. Сорокин, В. С. Обнаружение и фиксация следов (технические средства и методы) : методическое пособие / В. С. Сорокин, А. И. Дворкин. [Текст] — М., 1974.
35. Спасович, В. Д. О теории судебно-уголовных доказательств в связи с судопроизводством и судоустройством / В. Д. Спасович. [Текст] — СПб., 1861.
36. Стояновский, Н. Практическое руководство к русскому уголовному судопроизводству / Н. Стояновский. [Текст] — СПб., 1852.
37. Трегубов, С. Н. Основы уголовной техники / С. Н. Трегубов. [Текст] — Петроград, 1915.

38. Турчин, Д. А. Теоретические основы криминалистического учения о материальных следах : дис. ... д-ра юрид. наук / Д. А. Турчин. [Текст] — Владивосток, 1988.

39. Уголовный процесс : учебник / под ред. В. П. Божьева. [Текст] — М., 2000.

40. Уголовный процесс / отв. ред. А. С. Кобликов. [Текст] — М., 1995.

41. Уильз, У. Опыт теории косвенных улик, объясненный примерами / У. Уильз. [Текст] — М., 1864.

42. Фойницкий, И. Я. Курс уголовного судопроизводства / И. Я. Фойницкий. [Текст] — СПб., 1910.

43. Хорунжий, С. Н. Следы в криминалистике и особенности их выявления при расследовании групповых преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Н. Хорунжий. [Текст] — Воронеж, 2001.

44. Шавер, Б. М. Криминалистика / Б. М. Шавер, А. И. Винберг. [Текст] — М., 1945.

45. Якимов, И. Н. Криминалистика / И. Н. Криминалистика. [Текст] — М., 1925.

46. Якимов, И. Н. Осмотр / И. Н. Криминалистика. [Текст] — М., 1935.

## The doctrine of the traces of the crime in the works of scientists, criminologists and processualistov the XIX and XX centuries

© Torbin, Y. G.,  
doctor of law, Professor,  
Professor of the law of criminal  
procedure and Criminalistics ARSUJ

**Abstract:** this article discusses the problems associated with the formation and development of the teaching about the traces of the crime in scientific writings of criminalists and processualistov, belonging to the 19th and 20th centuries. Examines the process of forming the concept of «trace» in its criminal procedure and the importance of taking into account the views expressed by scientists. It is proposed that the concept of copyright trace crime in criminal and procedural aspect. Explores the features of the content of the notion «footprint» in criminal procedure and understanding.

**Keywords:** learning, reflection, footprint, trace the crime, forensics, trace evidence, mechanism of formation of traces, evidence, sources of evidence, procedural evidence.

### Bibliography

1. Afanasyev, V. G. the principles of classification of coherent systems [Text] / V. G. Afanasiev // Questions of philosophy. — 1963. — № 5.
2. Barshaw, J. Founding the criminal proceedings / J. Barshaw. [Text] — St. Petersburg, 1841.
3. Belkin R. S. Lenin's theory of reflection and methodological problems of the Soviet criminalistics / R. S. Belkin. [Text] — М., 1970.
4. Bentham, J. On judicial evidence / I. Bentham. [Text] — Kiev, 1876.
5. Voronov, N. D. Criminal engineering / N. D. Voronov. [Text] — М., 1931.
6. Granovskii, G. A. Fundamentals of trace analysis / G. A. Granovsky. [Text] — М., 1965.
7. Dashkov, G. B. Forensic value of the traces to establish the identity of the culprit : dis. kand. the faculty of law. Sciences / G. V. Dashkov. [Text] — М., 1967.
8. The Evgenev, M. E. Method and technique of crime investigation / M. E. khandoshkin. [Text] — Kiev, 1940.
9. Giryayev, A. the Theory of evidence / A. Geraev. [Text] — Dorpat: Type. G. Laakmann, 1855.
10. Zhukov, N. I. Information / I. N. Beetles. [Text] Minsk, 1966.
11. Kalaidovich, N. The instructions for the production of criminal consequences / N. Kalaidovich. [Text] — St. Petersburg, 1849.
12. Kuczewski, A. On the criminal offense, the inquiry and preliminary investigation of crimes / A. Cheski. [Text] — St. Petersburg, 1869.
13. Konovalov, V. E. Murder: the art of investigation : monograph / E. V. Konovalova. [Text] — Kharkov, 2001.
14. A concise law dictionary. [Text] — М., 1945.
15. Criminal procedure (actual problems) : a training manual. [Text] — М., 1988.
16. Forensics. T. 1 / ed. by R. S. Belkin, I. M. Luzgina. [Text] — М., 1978.
17. Criminology / ed. by S. P. Mitrichev, M. P. Shalamov. [Text] — М., 1966.
18. Criminalistics : textbook / ed. by V. A. Obratsov. [Text] — М., 2001.
19. Criminalistics : textbook / ed. by I. F. Panteleyev, N. A. Selivanov. [Text] — М., 1984.
20. Forensics. Technique and tactics of crime investigation. [Text] — М., 1938.

21. Krylov, I. F. Forensic teachings on traces / by I. F. Krylov. [Text] — L., 1976.
  22. Krylov, I. F. The Traces at the crime scene / I. F. Krylov. [Text] — L., 1961.
  23. Kucherov, I. D. Ratio identities and differences / I. D. Kucherov. [Text] — Minsk, 1968.
  24. Luria, A. L. Psychology in the definition of the crime [Text] / A. L. Luria // The Scientific word. — 1928. — № 3.
  25. Linovskiy, L. The experience of the historical rozstani of criminal proceedings in Russia / V. Linovskiy. [Text] — Odessa, 1849.
  26. Litovchenko, L. K. the Concept and classification of traces in the trace analysis [Text] / L. K. Levchenko // materials of the III scientific conference of the Kiev Department of the society, Vosmik. — Kiev, 1958.
  27. Lublin, P. I. evidence in criminal court. (Practical commentary to the criminal procedure code) / P. I. Lublin. [Text] — M., 1924.
  28. Machalinski, P. V. A Practical guide for forensic investigators / P. V. Machalinski. [Text] — St. Petersburg, 1871.
  29. Nikolaichik, V. M. Investigation inspection of evidence / V. M. mikalaichyk. [Text] — M., 1968.
  30. Rosin, N. N. Criminal justice / N. N. Rosine. [Text] — St. Petersburg, 1914.
  31. Saifiev, R. I. the problem of improving the means and methods of fixing the traces of the crimes : avtoref. dis. kand. the faculty of law. Sciences / R. I. saifiev. [Text] — M., 1981.
  32. Snigirev, I. M. Investigation / I. M. Snigirev. [Text] — Kasimov, 1908.
  33. The Soviet criminal trial : the textbook / ed. by S. V. Borodin. [Text] — M., 1982.
  34. Sorokin, V. S. Detection and fixing of the traces (hardware and methods) : methodical manual / V. S. Sorokin, A. I. Dvorkin. [Text] — M., 1974.
  35. Spasovich, V. D. On the theory of forensic criminal evidence in connection with litigation and the judicial system / V. D. Spasovich. [Text] — St. Petersburg, 1861.
  36. Stojanovski, N. A practical guide to the Russian criminal proceedings / N. Stojanovski. [Text] — St. Petersburg, 1852.
  37. Tregubov, S. N. Fundamentals of criminal techniques / S. N. Tregubov. [Text] — Petrograd, 1915.
  38. Turchin, D. A. Theoretical bases of the criminalistic doctrine about the material traces of diss. ... d-ra jurid. sciences / D. A. Turchin. [Text] — Vladivostok, 1988.
  39. Criminal trial : the textbook / ed. by V. P. Bozhyev. [Text] — M., 2000.
  40. Criminal trial / ed. edited by A. S. Koblikov. [Text] — M., 1995.
  41. Wills, U. the experience of the theory of circumstantial evidence, explained with examples / W. Wiles. [Text] — M., 1864.
  42. Foinitsky, I. Y. Course of criminal proceedings / I. Y. Foinitsky. [Text] — St. Petersburg, 1910.
  43. Cornet, S. N. Traces in criminalistics and features of their identification with the group investigation of the crimes : avtoref. dis. kand. the faculty of law. sciences / S. N. Cornet. [Text] — Voronezh. 2001.
  44. Shower, B. M. Criminology / B. M. Shower, A. I. Vinberg. [Text] — M., 1945.
  45. Yakimov, I. N. Forensic Science / I. N. Forensics. [Text] — M., 1925.
  46. Yakimov, I. N. Inspection / I. N. Forensics. [Text] — M., 1935.
-

## Криминалистическая характеристика механизма преступления, предусмотренного ст. 352 УК РФ (нарушение правил кораблевождения)

© Шишов С. С.,

следователь по особо важным делам военного следственного управления Следственного комитета России по Северному флоту, подполковник юстиции

**Аннотация:** в статье дано оригинальное определение криминалистической характеристики, как информационной основы расследования, обоснована практическая необходимость её использования. Выделены основные элементы криминалистической характеристики механизма преступления, предусмотренного ст. 352 УК РФ (нарушение правил кораблевождения), к которым отнесены описание способов совершения преступления, возникающих при этом комплексов следов, а так же объектов-носителей этих следов.

**Ключевые слова:** нарушение правил кораблевождения; основные элементы криминалистической характеристики преступления; способы совершения преступления; комплексы следов; объекты-носители следов.

**Рецензент** — С. Н. Чурилов, доктор юридических наук, профессор.

Отечественные ученые-криминалисты по-разному определяют криминалистическую характеристику механизма преступления: как систему описания криминалистически значимых признаков вида, группы и отдельного преступления, проявляющихся в особенностях способа, механизма и обстановки его совершения, дающую представление о преступлении, личности преступника и иных обстоятельствах, об определенной преступной деятельности и имеющей своим назначением обеспечение успешного решения задач раскрытия, расследования и предупреждения преступлений<sup>1</sup>, или как систему особенностей вида преступлений, имеющих наибольшее значение для расследования и обуславливающих применение криминалистических методов, приемов и средств<sup>2</sup>, или как характеристику обстоятельств, подлежащих выяснению и исследованию по конкретной категории дел, или даже как описание наиболее распространенных способов совершения и сокрытия конкретного вида преступления<sup>3</sup>.

Р. С. Белкин относительно данного научного понятия писал: «Сам по себе комплекс сведений о преступлениях, составляющих содержание криминалистической характеристики, ничего нового для науки и практики не давал. ... Я убежден, что криминалистическая характеристика преступления, не оправдав возлагавшихся на нее надежд и ученых, и практиков, изжила себя, и из реальности, которой она представлялась все эти годы, превратилась в иллюзию, в криминалистический фантом»<sup>4</sup>.

Р. С. Белкину — одному из выдающихся ученых-криминалистов — оппонировать трудно, но мы вынуждены с ним в данном случае не согласиться. Мы присоединяемся к выводам А. Н. Колесниченко о том, что «преступления имеют и общие черты криминалистического характера», которые можно объединить под общим наименованием криминалистической характеристики<sup>5</sup>.

Так что же должно включать в себя понятие криминалистической характеристики, чтобы её можно было использовать в целях раскрытия и расследования преступлений?

<sup>1</sup> Криминалистика : учебник / под ред. Н. П. Яблокова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2001. С. 17.

<sup>2</sup> Криминалистика : учебник / под ред. А. Г. Филиппова. М. : Юриспруденция, 2000. С. 172.

<sup>3</sup> Криминалистика : учебник. М. : ВАЭФиП. 1993. С. 10.

<sup>4</sup> Белкин Р. С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. М. : Норма, 2001. С. 220, 223.

<sup>5</sup> Колесниченко А. Н. Научные и правовые основы расследования отдельных видов преступлений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харьков, 1967. С. 10.

Р. С. Белкин указал, что обычно в состав криминалистической характеристики авторы включают следующие элементы:

1) данные об уголовно-правовой квалификации преступления;

2) криминологические данные о личности типичного преступника и типичной жертвы преступления, о типичной обстановке совершения преступления (время, место, условия); типичном предмете посяательства;

3) описание типичных способов совершения и сокрытия данного вида преступлений и типичной следовой картины (последствий), характерной для применения того или иного способа<sup>1</sup>.

Такая структура криминалистической характеристики преступления, по мнению Р. С. Белкина, свидетельствует о её практической ненужности, так как два первых из трех указанных элементов не относятся к криминалистической характеристике. Такой вывод мы считаем преждевременным. Необходимо подчеркнуть, что по делу всегда имеются факты и обстоятельства, которые имеют важное криминалистическое значение, подлежат установлению и использованию при расследовании, но не входят в предмет доказывания. К таковым относятся, например, сведения о личности свидетеля — для планирования его допроса, об образе жизни и привычках разыскиваемого обвиняемого — для планирования оперативно-розыскных мероприятий по его поимке, сведения об общей следовой обстановке, оставляемой на месте совершения преступления, предусмотренного определенной статьей УК РФ, — для отыскания этих следов и фиксации их в протоколе.

В состав криминалистической характеристики преступления следует, на наш взгляд, включить еще и такие элементы, как:

— криминалистически значимые сведения об обстоятельствах, подлежащих выяснению и исследованию по конкретной категории дел;

— описание типичных для данного вида преступлений обстоятельств, способствовавших их совершению;

— характеристику типичных следственных ситуаций, под которыми понимается характер исходных данных;

— описание типичных материальных следов преступления и вероятных мест их нахождения;

— сведения об обстоятельствах, при которых готовилось и было совершено преступление (время, место, условия охраны объекта и т.д.).

Применительно к расследованию, предусмотренного ст. 352 УК РФ (нарушение правил кораблевождения), нам ближе определение криминалистической характеристики, представляющей собой описание реальных и существенных криминалистических признаков преступления, обобщение которых позволит определить структуру расследования конкретного преступления.

Безусловно, в зависимости от вида преступлений будет различаться по степени значимости структура его криминалистической характеристики. Основными элементами криминалистической характеристики преступления, связанного с нарушением правил вождения или эксплуатации военных кораблей, являются описание механизма совершения преступления, под которым понимаются общие связи и отношения между совокупностями обобщенных данных относительно обстоятельств уголовно-правового значения, а также характеризующих его способов совершения преступлений данного вида, следовых картин и их источников.

Структура криминалистической характеристики механизма преступления, предусмотренного ст. 352 УК РФ, обусловлена особенностями функционирования водного транспорта вообще и вождения и эксплуатации военных кораблей — в частности.

Особенности функционирования водного транспорта сводятся к следующему:

1) географическая сфера использования водного транспорта:

а) плавания в территориальных морских и внутренних морских и пресных водах Российской Федерации;

<sup>1</sup> Белкин Р. С. Указ. соч. С. 222.

б) международные морские плавания (дальние походы);

2) водная среда движения, не сохраняющая физических следов траектории корабля в пространстве;

3) погодные условия, в которых осуществляется движение корабля.

Особенности вождения и эксплуатации военных кораблей определяются следующими нормативными актами:

1) документы, регламентирующие международный статус «военного корабля» и весь массив международных правовых актов в этой связи;

2) документы, определяющие порядок судоходства в международных и территориальных водах различных государств;

3) документы военного управления, которые можно разделить на следующие группы:

а) Корабельный Устав ВМФ и другие важные документы, устанавливающие общий порядок для всего ВМФ, например, тактическое руководство ВМФ, правила организации штурманской службы на кораблях ВМФ и др.;

б) приказы и распоряжения Министра обороны Российской Федерации, начальника Генерального штаба Вооруженных Сил, Главнокомандующего ВМФ, др. правомочных воинских должностных лиц, содержащие общий порядок вождения и эксплуатации военных кораблей;

в) всевозможные документы по порядку управления и эксплуатации конкретных видов кораблей, их боевых частей и постов и отдельных механизмов, как-то наставления, руководства, инструкции, правила (в частности, руководство по деятельности боевых информационных центров (постов) надводных кораблей ВМФ, инструкции «погружение и всплытие подводной лодки» и пр.);

г) документы, зависящие от места совершения преступления, определяющие порядок мореплавания в конкретных районах Мирового океана, при конкретных условиях навигационной обстановки и климатических условиях;

4) нормативные правовые акты, определяющие порядок мореплавания (судоходства) в Российской Федерации.

Под способом совершения преступления, являющегося центральным звеном в механизме преступного деяния, обычно понимаются действия и применяемые при этом орудия и средства, оставляющие различного рода характерные следы, позволяющие воспроизвести картину происшедшего.

Способы совершения преступлений, предусмотренного ст. 352 УК РФ, вытекают из диспозиции указанной статьи и заключаются в пренебрежении или невыполнении предписанных правил вождения или эксплуатации корабля.

В зависимости от вида нарушенных правил способы совершения преступления, предусмотренного ст. 352 УК РФ, можно разделить на две следующие большие группы:

1) способ совершения преступления, связанный с нарушением правил вождения военных кораблей, в том числе:

а) нарушения, повлекшие навигационные происшествия (столкновение, навал, посадка на грунт);

б) нарушения, повлекшие опрокидывание из-за потери устойчивости.

2) способ совершения преступления, связанный с нарушением правил эксплуатации военных кораблей, в том числе:

а) нарушение правил обращения с взрыво- и пожароопасными веществами, нарушения техники безопасности при производстве различных работ, связанных с указанными веществами, нарушение правил пожарной безопасности (взрывы и пожары);

б) нарушения, вызвавшие повреждение механизмов, связанные с их эксплуатацией;

в) нарушения, связанные с пренебрежением правилами погрузки грузов и посадки пассажиров, а также перевозки пассажиров и грузов.

Разделяя мнения ряда авторов, мы считаем, что большинство проблем в криминалистике сводится к получению достоверной информации о совершенном преступлении. Следы преступления, связанные с нарушением управления и эксплуатации военного корабля носят опосредованный характер, что связано со спецификой среды, в которой передвигается корабль, длительностью вре-

мени, проходящего с момента происшествия до начал осмотра, особенностями работы узлов и механизмов корабля. В данной ситуации приобретают большое значение документы, отражающие проведенную жизнедеятельность на корабле, а также средства технического контроля работы отдельных узлов и механизмов корабля.

Так, часть следовой информации содержится в корабельных документах, регистрирующих движение корабля, работу отдельных механизмов, выполнение различных операций на его борту, приказы командиров (начальников), фиксирующих окружающую обстановку, таких как вахтенный журнал корабля (основной официальный документ корабля, отражающий в хронологическом порядке все события на корабле, координаты плавания и стоянок и т.д.), штурманских картах, автоматизированных штурманских навигационных системах (автопрокладчиков), сопряженных с глобальной системой позиционирования (GPS) и др.

Другая часть хранится на электронных и магнитных носителях информации — средствах объективного (речевого) контроля. На военных кораблях (в зависимости от ранга корабля) на главном командном пункте (ГКП), командном пункте (КП), либо запасном командном пункте (ЗКП). Для исключения изменения или утраты этих следов первоочередным неотложным следственным действием становится выемка носителей информации (магнитных кассет, жестких дисков), которая должна проводиться с привлечением специалиста.

Важным элементом криминалистической характеристики механизма преступления, предусмотренного ст. 352 УК РФ, является обстановка совершения преступления, которая в основном фиксируется в ходе осмотра места происшествия.

При описании места совершения преступления следует точно указывать географическое место нахождения судна, гидрометеобстановку, в чем помогут средства GPRS-наблюдения и фиксации.

При описании гидрометеобстановки в обязательном порядке необходимо фиксировать:

1) температуру воздуха;

- 2) температуру воды;
- 3) направление и силу ветра;
- 4) атмосферное давление;
- 5) состояние облачности;
- 6) осадки, их вид и интенсивность;
- 7) видимость, в случае ухудшения видимости — его причину;
- 8) направление и высоту ветровых волн;
- 9) направление и высоту волн зыби;
- 10) опасные гидрометеороусловия плавания, (обледенение, толчея (беспорядочное волнение моря), шквалы (сильные и резкие порывы ветра));
- 11) природные стихийные явления (шторм, ураган, цунами и пр.).

При описании обстановки также необходимо указывать на интенсивность движения, т.е. количество судов, которых наблюдает лицо, управляющее военным кораблем визуально или на экране радиолокатора.

Кроме того, обстановка совершения преступления включает в себя описание судна, а именно его технического состояния и полученных повреждений. При столкновении судов отдельно должно быть описано состояние технических средств судовождения.

Содержанием криминалистической характеристики нарушений правил кораблевождения является описание механизма совершения преступлений данного вида.

По мнению А. И. Чучаева, под механизмом транспортного преступления следует понимать «взаимосвязь и взаимодействие управляющего субъекта с технической системой, ее информационным обеспечением и ситуацией, детерминирующими его поведение и влекущими нарушения безопасности транспорта»<sup>1</sup>, с чем трудно не согласиться.

Механизм данного вида преступлений обычно включает три этапа — предаварийный (начальный), аварийный и послеваарийный (заключительный). В случае гибели, значительного повреждения корабля аварийный этап может включать в себя такой

<sup>1</sup> Чучаев А. И. Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта. Ульяновск, 1997. С. 17.

значительный элемент как спасательную операцию.

Определенное значение при столкновении судов, как элемент криминалистической характеристики механизма данного преступления, имеют обстоятельства и условия, способствующие его совершению, в частности следующие:

1) внутренние технические — работоспособность навигационных приборов и механизмов судна, его маневренные характеристики (связанные с работой команды и правильным выполнением ими своих обязанностей);

2) внутренние организационные — организация ходовой вахты, укомплектованность корабля квалифицированным экипажем, своевременная сдача зачетов на допуск к самостоятельной вахте (самостоятельному управлению);

3) внешние организационные, т.е. обоснованность приказов и указаний вышестоящего командования и др.;

4) внешние технические (конструктивные дефекты и недостатки, низкое качество ремонта, изношенность корпуса, узлов и механизмов и пр.);

5) внешние ситуационные, т.е. наличие природных явлений, в том числе катастрофических (ураган, цунами и пр.), ряд обстоятельств, указанных в п. 4-5 могут в принципе исключить ответственность за совершение преступления;

6) недостатки навигационно-гидрографического обеспечения;

7) случайные обстоятельства (удар «топняка», мины и др.).

Полное и подробное установление обстоятельств и условий, перечисленных выше в п. 6 — 7, могут, при определенных условиях, привести к исключению ответственности по ст. 352 УК РФ. Исходя из них, нужно и должно планировать расследование конкретного преступления.

Итак, мы определяем содержание криминалистической характеристики механизма преступления как описание реальных и существенных криминалистических признаков преступления, обобщение которых позволит выстроить структуру расследования конкретного преступления в соответствии с предметом доказывания.

#### Библиография

1. Белкин, Р. С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики / Р. С. Белкин. [Текст] — М. : Норма, 2001.

2. Криминалистика : учебник / под ред. Н. П. Яблокова. — 2-е изд., перераб. и доп. [Текст] — М. : Юрист, 2001.

3. Криминалистика : учебник / под ред. А. Г. Филиппова [Текст] — М. : Юриспруденция, 2000.

4. Криминалистика : учебник. [Текст] — М. : ВАЭФип, 1993.

5. Колесниченко, А. Н. Научные и правовые основы расследования отдельных видов преступлений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Н. Колесниченко. [Текст] — Харьков, 1967.

6. Чучаев, А. И. Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта / А. И. Чучаев. [Текст] — Ульяновск, 1997.

## Forensic characterization of mechanism of a crime under article 352 of the criminal code (violation of the rules of navigation)

© Shishov S. S.,

the investigator for particularly important cases Military Investigation SK Russia in the Northern Fleet, Lieutenant Colonel of Justice.

**Abstract:** in the article the original definition of criminalistic characteristics as the informational basis of the investigation, justified by the practical necessity of its use. The basic elements of criminalistic characteristics of a crime under article 352 of the criminal code (violation of rules of navigation), which includes a description of the methods of committing the crime, the resulting complexes of traces, as well as media objects of these tracks.

**Keywords:** violation of the rules of navigation; the main elements of criminalistic characteristics of a crime; the methods of committing crimes; sets of traces, objects-carriers of traces.

**Bibliography**

1. Belkin R. S. Criminalistics: problems of today. Topical issues of Russian criminology / R. S. Belkin. [Text] — M. : Norma, 2001.
  2. Criminalistics : textbook / ed. by N. P. Yablokov. — 2th ed. [Text] — M. : Yurist, 2001.
  3. Criminalistics : textbook / ed. by A. G. Filippov] [Text] — M. : Law, 2000.
  4. Forensic science : textbook. [Text] — M.: Аарip, 1993.
  5. Kolesnichenko, A. N. Scientific and legal basis of the investigation some VI-ing crimes : avtoref. dis. ... d-ra yurid. sciences / A. N. Kolesnichenko. [Text] — Kharkov, 1967.
  6. Chuchaev, A. I. Crimes against traffic safety and transport operation / A. I. Chuchaev. [Text] — Ulyanovsk, 1997.
-

## Правовая регламентация кинологической деятельности в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации в рамках обеспечения национальной безопасности: сравнительно-правовой анализ

© Якубов М. И.,

сотрудник Центра исследования проблем  
российского права «Эквигас»

**Аннотация:** в статье проведен сравнительно-правовой анализ правового регулирования кинологической деятельности, в органах федеральной исполнительной власти, где основное внимание сосредоточено на правовой регламентации применения служебных собак в системе обеспечения национальной безопасности.

**Ключевые слова:** правовая регламентация, национальная безопасность, кинологическая деятельность, служебные собаки, борьба с терроризмом, борьба с преступностью, пограничная деятельность.

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

Более века отечественные и зарубежные органы правопорядка используют в службе специально подготовленных (служебных) собак<sup>1</sup>, что является убедительным свидетельством того, что данный инструментарий не потерял своей актуальности до настоящего времени. Их использование обусловлено, прежде всего, уникальными возможностями, которые позволяют применять их в качестве эффективного средства, способствующего решению широкого спектра профессиональных задач: предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений, оказание помощи при ликвидации стихийных последствий, в борьбе с терроризмом, в охране особых объектов, зданий и сооружений, в обеспечении охраны пограничного режима государственной границы, а также в других видах деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Основными факторами применения служебных собак являются:

1) наличие у собак генетически закрепленной и передаваемой по наследству способности обнаруживать, запоминать, дифференцировать и идентифицировать запахи в микроскопических объемах, недоступных

современным одорологическим приборам (от 700 пахучих молекул в 1 куб. см. воздуха), т.к. собаки имеют уникальный обонятельный анализатор — типичный макросматик<sup>2</sup> животного мира — обладает уникальной чувствительностью и избирательностью, что наряду с достаточно высокой биологической организацией животного позволяет успешно вырабатывать у собаки необходимые навыки и использовать ее в качестве биологического детектора при исследовании запаховых следов<sup>3</sup>, необходимых для использования их в деятельности правоохранительных органов и специальных служб;

2) целесообразное соотношение продолжительности обучения и последующего использования собак на службе (3 — 6 месяцев обучения и до 10 лет практического применения);

3) возможность применения служебных собак в комплексе с технико-криминалистическими и другими специальными тех-

<sup>2</sup> Макросматика — животные с хорошо развитым обонятельным аппаратом (большинство млекопитающих, в особенности хищных); часто обонятельный анализатор может играть доминирующую роль. (Лупандин В. И., Сурнина О. Е. Основы сенсорной физиологии: уч. пособие. М.: ТЦ Сфера, 2006. С. 263).

<sup>3</sup> Коваленко О. О. Современные криминалистические методы и средства исследования запаховых следов человека применительно к деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности: монография. М.: МПИ ФСБ, 2014. С. 19.

<sup>1</sup> Собака служебная — собака, специально подготовленная кинологом для использования на службе. (Энциклопедический словарь кинолога. М., 2011 С. 48).

ническими средствами, которыми располагают правоохранительные органы и специальные службы (ФСБ России, МВД России, ФТС России, СК России, Минобороны России и др.);

4) относительная простота содержания и сбережения служебных собак.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» на федеральные органы исполнительной власти возложены обязанности и полномочия, одним из которых является обеспечение национальной безопасности государства. Основные задачи и направления деятельности федеральных органов исполнительной власти по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации отражены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. В данном документе говорится, что Российская Федерация при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации. Это также нашло свое отражение в распоряжении Президента Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 191-рп «О национальной системе кинологовической деятельности и собаководства в Российской Федерации», согласно которому федеральным органам исполнительной власти и общественным объединениям предписано поддержать инициативу Российской лиги кинологов по созданию национальной системы кинологовической деятельности и собаководства в Российской Федерации. Данным распоряжением федеральным органам исполнительной власти, использующим собак в своей служебной деятельности, предписано внести в

установленном порядке согласованные предложения о мерах по развитию служебного собаководства.

В связи с изложенным можно констатировать, что одним из важных элементов обеспечения национальной безопасности федеральными органами исполнительной власти является кинологовическая деятельность. Именно сегодня как никогда растет необходимость и роль применения служебных собак в различных сферах деятельности правоохранительных органов и специальных служб, отвечающих за безопасность государства, в сфере борьбы с внешними и внутренними угрозами<sup>1</sup>.

К федеральным органам исполнительной власти, использующим кинологовическую деятельность как средство решения возложенных на них задач, в настоящее время относятся: Минсельхоз России; МВД России; МЧС России; Минобороны России; ФВТС России; ФСИН России; ФССП России; ГФС России; ФСБ России; ФСО России; ФТС России.

От федеральных органов исполнительной власти сегодня требуется постоянно совершенствовать свою деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению преступлений, посягающих на честь, жизнь и здоровье граждан, безопасность общества и государства, сохранения ее недр и территорий. В этих целях федеральные органы исполнительной власти в своей деятельности применяют различные средства и методы для обеспечения национальной безопасности, одним из элементов которых является кинологовическая деятельность.

Рассмотрим правовую регламентацию применения и использования служебных собак в деятельности федеральных органов исполнительной власти на примере Минсельхоза России, МВД России, ФСБ России.

На *Минсельхоз России* возложены функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на

<sup>1</sup> Гурдин В. В. Служебная кинология в системе сил и средств обеспечения национальной безопасности : научно-практическое пособие. М. : УЦ «Перспектива», 2013. С. 28.

судах рыбопромыслового флота, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также контроля и надзора за водными биологическими ресурсами<sup>1</sup>.

В рамках возложенных на него полномочий Минсельхоз России применяет служебных собак в своей деятельности при решении задач в сфере охраны животноводства, ветеринарии, рыболовства, сохранения водных и биологических ресурсов. В целях совместного решения вопросов собаководства в Российской Федерации и подготовки предложений по наиболее значимым проблемам в этой области издан приказ Минсельхоза России от 6 июля 2006 г. № 197 «О создании Совета по собаководству при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации», в соответствии с которым создан Совет по собаководству при Минсельхозе России (далее — Совет) и утверждено положение об указанном Совете.

К компетенции Совета отнесены следующие виды деятельности: проведение консультаций по вопросам собаководства в Российской Федерации; подготовка предложений и рекомендаций по осуществлению единой государственной политики в области кинологовической деятельности; участие в разработке и внесение на утверждение в Минсельхоз России стандартов пород собак, классификационных требований программ подготовки экспертов, единых методов ведения племенной работы, форм родословных документов и правил племенного учета; представление интересов Минсельхоза России в международных общественных кинологовических организациях и иные направления деятельности.

Положением регламентирован также порядок формирования Совета и процесс принятия решений. Руководство работой Совета осуществляет Председатель, функции которого возложены на Министра сельского хозяйства Российской Федерации.

Из анализа правовой регламентации работы Минсельхоза России следует, что за 10

лет со дня создания Совета ни каких принятых решений по развитию собаководства им принято не было, предложений по значимым проблемам собаководства в Российской Федерации не подготовлено.

*МВД России* в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. На *МВД России* возложены функции по обеспечению защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охране общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности.

В рамках возложенных полномочий в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» *МВД России* может применять в своей деятельности служебных собак при решении следующих задач:

— при организации и проведении мероприятий по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;

— при организации и осуществлении в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-розыскной деятельности.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона «О полиции» сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять специальные средства, к которым относится служебная собака, в следующих случаях:

1) для отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции;

2) для пресечения преступления или административного правонарушения;

3) для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;

4) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;

5) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации».

6) для доставления в полицию, конвоирования и охраны задержанных лиц, лиц, заключенных под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции, причинения вреда окружающим или себе;

7) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;

8) для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций;

11) для защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия.

Сегодня правоохранительные органы активно используют служебных собак для проведения оперативно-розыскных мероприятий, которые они организуют и осуществляют в соответствии с законодательством Российской Федерации об оперативно-розыскной деятельности. При проведении оперативных мероприятий, предусмотренных ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», органы полиции используют служебных собак при проведении одорологической экспертизы:

— для сбора образцов для сравнительного исследования (поиск запаховых образцов);

— при обследовании помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств<sup>1</sup> (исследование по запаховому следу человека, поиску взрывчатых веществ и наркотических средств);

— при осуществлении контроля почтовых отправок, телеграфных и иных сообщений.

В ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий используются ин-

формационные системы, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемка, а также другие технические и иные средства, не наносящие ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющие вреда окружающей среде. В соответствии с данной статьей служебную собаку можно отнести к «иным средствам».

Из анализа правовой регламентации использования служебных собак в органах полиции МВД России можно увидеть разные правовые нормы. Так, например, в п. 11 Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, утвержденного приказом МВД России от 1 апреля 2014 г. № 199, установлено, что в оперативно-розыскных мероприятиях можно использовать технические средства при обследовании помещений. Но о том, что в этих мероприятиях можно использовать «иные средства», в том числе служебных животных ничего не указано. А служебная собака не является техническим средством, в связи с этим встает вопрос о законности ее использования.

Важно отметить, что служебные собаки могут быть использованы в сочетании с современными техническими средствами. Но служебная собака при проведении оперативно-розыскных мероприятий не должна причинить ущерб жизни и здоровью людей и не причинить вред окружающей среде.

Должностные лица органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, решают ее задачи посредством личного участия в организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий, используя помощь должностных лиц и специалистов, обладающих научными, техническими и иными специальными знаниями, а также отдельных граждан с их согласия на гласной и негласной основе. В данном случае такими специалистами могут являться кинологи, прошедшие специальную кинологическую подготовку в кинологических центрах федеральных органов исполнительной власти (МВД России, ФСБ России, Минобороны России, МЧС России) и в других лицензированных учебных заведениях.

<sup>1</sup> Инструкция о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, утвержденного приказом МВД России от 1 апреля 2014 г. № 199.

В целях реализации полномочий, возложенных на МВД России, органы полиции могут применять служебных собак:

— при организации и осуществлении в соответствии с законодательством Российской Федерации розыска лиц и похищенного имущества;

— при организации и осуществлении в соответствии с законодательством Российской Федерации дознания и производства предварительного следствия по уголовным делам;

— при выявлении, предупреждении, пресечении, раскрытии и расследовании тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящими транснациональный или межрегиональный характер;

— при обеспечении участия органов внутренних дел в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан;

— при организации охраны особо важных и режимных объектов, важных государственных объектов и специальных грузов, объектов на коммуникациях, объектов, подлежащих обязательной охране органами внутренних дел, а также охране имущества физических и юридических лиц по договорам, охране дипломатических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами Российской Федерации;

— при организации содержания органами внутренних дел задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, их охрану и конвоирование;

— при участии в разработке мер по обеспечению авиационной безопасности в области гражданской авиации;

— при участии в организации территориальной обороны Российской Федерации, а также в совместных действиях с Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами по обеспечению обороны Российской Федерации;

— при осуществлении организации специальных и воинских перевозок в пределах Российской Федерации в интересах органов внутренних дел, а также на основании решений Правительства Российской Федерации и межведомственных соглашений — в интересах соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

— при обеспечении по решению Президента Российской Федерации участия сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

*ФСБ России* в пределах своих полномочий осуществляет государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, борьбы с терроризмом, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, обеспечивает информационную безопасность Российской Федерации и непосредственно реализует основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством России<sup>1</sup>.

В рамках своих полномочий сотрудники органов ФСБ России применяют в качестве средства, способствующего предотвращению, пресечению, раскрытию и расследованию правонарушений и преступлений, отнесенных законодательством к ведению органов федеральной службы безопасности, служебных собак, которые используются по следующим основным направлениям:

<sup>1</sup> Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960.

- контрразведывательная деятельность;
- борьба с терроризмом;
- борьба с преступностью;
- пограничная деятельность.

Сотрудники органов федеральной службы безопасности могут применять служебных собак в соответствии с Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», в котором определено, что сотрудники органов федеральной службы безопасности, применяют служебных собак в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности». Но в данном законе ничего не сказано о порядке и правилах применения служебных собак. Такая правовая норма отсутствует.

В охране государственной границы согласно п. 18 ст. 30 Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» пограничные органы в пределах приграничной территории имеют право применять оружие, боевую технику, специальные средства, физическую силу и служебных собак в порядке и случаях, предусмотренных указанным Законом. Несмотря на то, что сегодня способы охраны границы Российской Федерации подвергаются значительным изменениям, и в перспективе охрана государственной границы будет под контролем технических средств, неизменным помощником всегда остается собака.

Из сложившихся современных условий правового регулирования можно увидеть, что правовая основа по применению служебных собак в органах федеральной службы безопасности очень широка, и спектр их применения имеет сильные отличия от других органов федеральной исполнительной власти.

Спектр применения служебных собак в органах федеральной службы безопасности делится на четыре основных направления деятельности<sup>1</sup>:

— во-первых, служебные собаки используются в пограничной деятельности, а именно при защите и охране государственной границы Российской Федерации. При защите государственной границы служебные собаки используются в пределах приграничной территории с целью способствовать обеспечению жизненно важных интересов личности, общества и государства. При охране государственной границы служебные собаки используются в пределах приграничной территории с целью способствовать недопущению противоправного изменения прохождения государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу;

— во-вторых, в контрразведывательной деятельности служебные собаки используются для обеспечения проводимых должностными лицами органов федеральной службы безопасности контрразведывательных мероприятий, способствующих выявлению, предупреждению, пресечению разведывательной или иной деятельности отдельных лиц (группы лиц), направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

— в-третьих, в борьбе с терроризмом использование служебных собак осуществляется в ходе проведения должностными лицами органов федеральной службы безопасности, пограничными органами и подразделениями оперативно-боевых и иных мероприятий в целях способствующих пресечению террористического акта, выявлению лиц, причастных к подготовке и совершению террористического акта и получению информации о событиях или действиях создающих угрозу терроризма;

— в-четвертых, в борьбе с преступностью использование служебных собак осуществляется в ходе оперативно-розыскных мероприятий, процессуальных и следственных действий, где их применение представ-

<sup>1</sup> Данные положения вошли в проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил использования служебных собак в деятельности органов федеральной службы безопасности, их обучения и содержания», подготовленным в соответствии со ст. 8, 11.1 Федерального

закона «О федеральной службе безопасности» и ст. 36 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации».

ляется необходимым и целесообразным и способствует предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений отнесённых уголовно-процессуальным законом к ведению органов федеральной службы безопасности (пограничных органов).

Если рассматривать порядок и правила применения служебных собак, то мы можем разделить их на несколько категорий категорий:

- а) собаки розыскные;
- б) собаки минно-розыскные;
- в) собаки караульные;
- г) собаки специальные;
- д) собаки-детекторы.

Собаки могут использоваться при поиске и задержании нарушителей границы, нарушителей пограничного режима, охране военных объектов, для обнаружения наркосодержащих препаратов, оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. Данные направления применения служебных собак мы предлагаем отразить в методических рекомендациях «О содержании и порядке применения служебных собак в организации борьбы с преступностью и в пограничной деятельности, а также правила их содержания» и в проекте приказа директора ФСБ России «Об утверждении правил и порядка использования служебных собак в оперативно-служебной деятельности органов ФСБ России».

Основными направлениями использования служебных собак в органах федеральной службы безопасности являются:

- а) для отражения нападения на гражданина или сотрудника органа федеральной службы безопасности;
- б) для предотвращения и пресечения террористического акта;
- в) для пресечения преступления или административного правонарушения;
- г) для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику органа федеральной службы безопасности;
- д) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;
- е) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;
- ж) для психологического воздействия и

физического задержания в отношении лиц, оказывающих сопротивление;

з) для доставления в отделение полиции, подразделение федеральной службы безопасности, конвоирования и охраны задержанных лиц, заключенных под стражу, осужденных, подвергнутых административному аресту, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику органа федеральной службы безопасности, причинения вреда окружающим или себе;

и) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;

к) для защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия;

л) для охраны объектов и инфраструктуры органов федеральной службы безопасности;

м) для прекращения вооруженного сопротивления преступника (группы лиц, нарушителей государственной границы) и обеспечения маневра групп специального назначения, пограничных нарядов, разведывательно-поисковых групп и по их захвату;

н) для пресечения действий лиц, создающих реальную угрозу безопасности и жизни граждан, когда применить другие меры воздействия не представляется возможным;

о) для задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление;

п) для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения;

р) для выявления лиц, совершающих или совершивших террористический акт;

с) для поиска лиц, совершивших действия в нарушение правил, установленных Законом Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации»;

т) для обнаружения разыскиваемых и (или) укрывшихся лиц на участках местности, в схронах, укрытиях, зданиях, помещениях, в транспортных средствах и в грузах;

у) для обеспечения мероприятий по поиску вещественных доказательств в ходе следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий;

ф) для выявления на участках местности, в зданиях, сооружениях, помещениях и транспортных средствах взрывчатых веществ, оружия и боеприпасов, наркотических средств и психотропных веществ, а также других материалов, предметов и веществ, обладающих характерными запахами и запрещенных к хранению, ношению, в том числе ввозу и вывозу через государственную границу Российской Федерации;

х) для проведения мероприятий в целях идентификации субъекта по запаховым следам, собранным с места происшествия (места нарушения государственной границы) путем тождественного сравнения с запахowymi образцами в форме кинологической выборки;

ц) для производства в экспертно-криминалистических подразделениях органов федеральной службы безопасности (МВД России) идентификационных экспертиз запаховых следов человека ольфакторным методом (впоследствии полученные таким образом данные используются в судах, при рассмотрении уголовных дел).

Проведя сравнительно-правовой анализ, рассмотрев регламентацию применения служебных собак в федеральных органах исполнительной власти мы можем увидеть, что порядок их применения сильно различается. Так, в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности» ничего не сказано о том, что служебные собаки (служебные животные) относятся к специальным средствам. В связи с вышеизложенным, мы можем сделать вывод, что сегодня необходимо пересмотреть полностью законодательство по регулированию кинологической деятельности в Российской Федерации. В этой связи мы предлагаем следующие меры по совершенствованию системы правового регулирования в области кинологического обеспечения органов федеральной службы безопасности:

— внести изменения и дополнения в ст. 14 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности»;

— внести изменения и дополнения в п. 18 ст. 30 и ст. 36 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»;

— принять постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил использования служебных собак в деятельности органов федеральной службы безопасности, их обучения и содержания»;

— утвердить Методические рекомендации «О содержании и порядке применения служебных собак в организации борьбы с преступностью и в пограничной деятельности, а также правила их содержания»;

— издать приказа директора ФСБ России «Об утверждении правил и порядка использования служебных собак в оперативно-служебной деятельности органов ФСБ России»;

— определить полномочия, обязанности и ответственности специалистов-кинологов, являющихся сотрудниками органов ФСБ России;

— внедрить новейшие научные результаты в области военного права по применению служебных собак в деятельность органов федеральной службы безопасности,;

— внедрить в научный оборот и в практику основные понятия, способствующие решению теоретических проблем и практических задач в области применения служебных собак в сфере борьбы с преступностью и в пограничной деятельности, а также в целях обеспечения законности применения служебных собак.

### Библиография

1. Гурдин, В. В. Служебная кинология в системе сил и средств обеспечения национальной безопасности : научно-практ. пособие / В. В. Гурдин. [Текст] — М. : УЦ «Перспектива», 2013.

2. Коваленко, О. О. Современные криминалистические методы и средства исследования запаховых следов человека применительно к деятельности пограничных органов федеральной службы безопасности : монография / О. О. Коваленко. [Текст] — М. : МПИ ФСБ России, 2014.

3. Лупандин, В. И. Основы сенсорной физиологии : уч. пособие / В. И. Лупандин, О. Е. Сурнина. [Текст] — М. : ТЦ Сфера, 2006.

**Legal regulation of canine activities in the Federal Executive authorities of the Russian Federation, within the framework of national security: comparative legal analysis**

© Yakubov M. I.,  
fellow, center of research of problems of Russian law  
«Ekvitas»

**Abstract:** The state conducts a comparative-legal analysis of the legal regulation of canine activity in bodies of federal executive authorities, which focus intently on the legal regulation of the use of sniffer dogs in the system of national security.

**Keywords:** canine dyamelnost, service dogs, the fight against terrorism, the fight against crime, border activities.

**Bibliography**

1. Gurdin, V. V. Service cynology in the system of forces and means of national security : scientific and practical guide / V. V. Gordin. [Text] — M. : TC «Perspective», 2013.
  2. Kovalenko, O. O. Modern criminalistic methods and means of research olfactory traces of man in relation to the activities of boundary bodies of Federal security service : a monograph / O. O. Kovalenko. [Text] — M. : MPI FSB, 2014.
  3. Lupandin, V. I. Fundamentals of sensory physiology : textbook / V. I. Lupandin, O. E. Surnina. [Text] — M. : Shopping center Sfera, 2006.
- 
-